

X 960897 444



UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO
MESTRADO EM ECONOMIA INTERNACIONAL

O IMPACTO DO NAFTA NA INDÚSTRIA *MAQUILADORA* MEXICANA

DAVID ALEXANDRE RODRIGUES BASTOS

ORIENTAÇÃO: PROFESSOR DOUTOR JOAQUIM ALEXANDRE RAMOS SILVA

JÚRI:

PRESIDENTE:

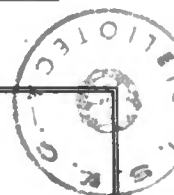
DOUTOR JOAQUIM ALEXANDRE RAMOS SILVA, PROFESSOR ASSOCIADO DO INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO DA UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA;

VOGAIS:

DOUTOR LUÍS FILIPE LOBO FERNANDES, PROFESSOR AUXILIAR DA ESCOLA DE ECONOMIA E GESTÃO DA UNIVERSIDADE DO MINHO;

DOUTORA MARIA ANTONINA DO ESPIRITO SANTO LIMA, PROFESSORA AUXILIAR DO INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO DA UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA.

OUTUBRO 1998



UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO
MESTRADO EM ECONOMIA INTERNACIONAL

O IMPACTO DO NAFTA NA INDÚSTRIA MAQUILADORA MEXICANA

DAVID ALEXANDRE RODRIGUES BASTOS

ORIENTAÇÃO: PROFESSOR DOUTOR JOAQUIM ALEXANDRE RAMOS SILVA

JÚRI:

PRESIDENTE:

DOUTOR JOAQUIM ALEXANDRE RAMOS SILVA, PROFESSOR ASSOCIADO DO INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO DA UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA;

VOGAIS:

DOUTOR LUÍS FILIPE LOBO FERNANDES, PROFESSOR AUXILIAR DA ESCOLA DE ECONOMIA E GESTÃO DA UNIVERSIDADE DO MINHO;

DOUTORA MARIA ANTONINA DO ESPIRITO SANTO LIMA, PROFESSORA AUXILIAR DO INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO DA UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA.

OUTUBRO 1998

“O IMPACTO DO NAFTA NA INDÚSTRIA MAQUILADORA MEXICANA”**David Alexandre Rodrigues Bastos***Mestrado em: Economia Internacional**Orientação: Professor Doutor Joaquim Alexandre Ramos Silva**Provas concluídas em:***RESUMO**

Um tema que recentemente tem chamado a atenção de muitos autores e à volta do qual tem havido acesa discussão é o que se refere à integração regional. Os acordos regionais preferenciais, sejam eles zonas de comércio livre ou uniões aduaneiras, têm suscitado um grande debate acerca dos seus efeitos e impactos sobre as economias e os sectores dos países envolvidos, bem como dos efeitos e impactos sobre países terceiros. Em particular, as negociações e a assinatura do NAFTA foi algo que veio contribuir para o aumento dessa discussão.

Por outro lado, a indústria *maquiladora* mexicana é um exemplo de uma zona de aperfeiçoamento activo constituída na década de sessenta, tendo aparecido num contexto económico, nacional e internacional, completamente diferente do que existe hoje em dia, tendo estado à parte do resto da economia mexicana, ao mesmo tempo que se manteve fortemente envolvida com a economia dos EUA. Esta indústria tem funcionado como o motor de desenvolvimento para a região fronteiriça do México com os EUA, na qual se encontra estabelecida, a qual se tem desenvolvido a níveis muito superiores dos das outras regiões, contribuindo assim para o agravamento das assimetrias que existem entre aquela região e o resto do país.

O presente trabalho procura tirar algumas conclusões acerca do impacto que o NAFTA terá sobre esta indústria, uma vez que esta tem características bastante particulares, podendo aquele Acordo ter um impacto diferente sobre ela do que sobre o resto da economia mexicana. Num contexto em que a economia mexicana muito tem mudado, abandonado uma política fortemente proteccionista assente na substituição de importações e enveredando pela liberalização da sua economia, a adesão ao NAFTA foi um dos capítulos recentes mais importantes para o país.

Palavras chave: zonas de aperfeiçoamento activo; integração regional; NAFTA; *maquiladoras*; México; zona de comércio livre.

“THE IMPACT OF THE NAFTA ON THE MEXICAN MAQUILADORA INDUSTRY”**David Alexandre Rodrigues Bastos***Master degree in: International Economics**Orienting: Professor Doutor Joaquim Alexandre Ramos Silva***ABSTRACT**

A theme under discussion which has been calling the attention of many authors is regional integration. The preferential trade agreements, such as the free trade areas or the custom unions, have suscitated a long debate about their effects and impacts on the economies and the countries' sectors involved, as well as their effects and impacts on third countries. In particular, the negotiations and the NAFTA signature was something that contributed for the increase of this discussion.

On the other hand, the mexican *maquiladora* industry is an example of an export processing zone constituted in the sixties, having appeared in a economical context, national and international, completely different of what actually exists, being until now aside from the rest of the mexican economy, in the same time that maintained heavily involved with the USA economy. This industry has functioned as the development engine for the mexican border region with the USA, in which is established, and therefore developed at much superior levels of other regions, contributing to the asymmetries aggravation that exists between that region and rest of the country.

The present study draws a conclusion about the impact of the NAFTA on this industry, which has many particular characteristics, and that agreement may have a different impact over this one that on the rest of the economy. In a context in which the mexican economy has changed deeply, abandoning a strongly protectionist policy based upon the import substitution and heading for economy liberalization, the NAFTA adhesion was one of the more important recent chapters for the country.

Key words: Export processing zones; regional integration; NAFTA; *maquiladoras*; Mexico; free trade areas.

ÍNDICE

LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E FIGURAS	7
GLOSSÁRIO DE TERMOS E ABREVIACÕES	9
AGRADECIMENTOS	11
1. INTRODUÇÃO.....	12
2. AS ZONAS DE APERFEIÇOAMENTO ACTIVO	14
2.1. CONCEITO.....	14
2.2. NÚMERO, LOCALIZAÇÃO E PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS.....	14
2.2.1. <i>O emprego</i>	15
2.2.2. <i>As actividades industriais</i>	17
2.2.3. <i>A participação estrangeira</i>	18
2.2.4. <i>Os incentivos</i>	18
2.3. O REGIME ADUANEIRO CARACTERÍSTICO DAS ZAA	20
2.4. ANÁLISE TEÓRICA DAS ZAA	22
2.4.1. <i>A abordagem clássica</i>	22
2.4.1.1. O IDE na ausência de uma ZAA	22
2.4.1.2. O IDE na presença de uma ZAA	23
2.4.1.3. O IDE na ZAA para a produção do bem trabalho intensivo.....	23
2.4.2. <i>As Insuficiências destes modelos</i>	26
2.4.3. <i>A rationale das empresas multinacionais</i>	27
2.4.4. <i>Abordagem segundo o Modelo de Enclave</i>	29
2.5. FACTORES POR DETRÁS DO ESTABELECIMENTO DAS ZAA NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO.....	32
2.5.1. <i>Objectivos para os Governos locais</i>	32
2.5.2. <i>Motivações para as empresas investirem nas ZAA</i>	34
2.6. OS BENEFÍCIOS DECORREM DO ESTABELECIMENTO DE UMA ZAA NUM PAÍS EM DESENVOLVIMENTO	36
2.6.1. <i>Ao nível do emprego</i>	36
2.6.2. <i>Ao nível das transferências de tecnologia</i>	37
2.6.3. <i>Ao nível das divisas estrangeiras e das exportações</i>	39
2.7. OS CUSTOS E AS INTERACÇÕES QUE DECORREM DO ESTABELECIMENTO DE UMA ZAA NUM PAÍS EM DESENVOLVIMENTO.....	41
2.7.1. <i>Ao nível do emprego</i>	42
2.7.2. <i>Ao nível das transferências de tecnologia</i>	43
2.7.3. <i>Ao nível das divisas estrangeiras e das exportações</i>	45
2.8. LIMITAÇÕES DAS ZAA PARA O DESENVOLVIMENTO DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO	46
3. A INDÚSTRIA MAQUILADORA MEXICANA.....	47
3.1. O CONCEITO DE INDÚSTRIA MAQUILADORA.....	47
3.2. LOCALIZAÇÃO DESTAS INDÚSTRIAS	50
3.3. O PROGRAMA DE INDUSTRIALIZAÇÃO DA FRONTEIRA NORTE-MEXICANA	54
3.3.1. <i>Contexto Histórico</i>	54
3.3.2. <i>O aparecimento e a evolução deste Programa</i>	55
3.3.3. <i>Os objectivos deste Programa</i>	56
3.4. VANTAGENS E DESVANTAGENS INERENTES À FIXAÇÃO DESTA INDÚSTRIA.....	57
3.4.1. <i>Vantagens locais</i>	58
3.4.1.1. Salários	58
3.4.1.2. Sindicatos fracos	59
3.4.1.3. Regulamentação ambiental	60
3.4.1.4. Localização	61
3.4.1.5. Facilidade de estabelecimento e operação	62
3.4.1.6. Benefícios fiscais.....	62
3.4.2. <i>As desvantagens</i>	63
3.5. A EVOLUÇÃO DA INDÚSTRIA MAQUILADORA.....	65
3.5.1. <i>Em termos de número e diversidade de empresas</i>	65

3.5.2. <i>Em termos de emprego</i>	68
3.5.3. <i>Em termos de valor acrescentado e da balança de pagamentos</i>	72
3.6. <i>OUTRAS ZAA</i>	76
4. A ECONOMIA MEXICANA	81
4.1. <i>BREVE ENQUADRAMENTO HISTÓRICO</i>	81
4.2. <i>A ECONOMIA MEXICANA NA DÉCADA DE NOVENTA</i>	88
4.2.1. <i>Quadro económico recente</i>	88
4.2.2. <i>Evolução da política comercial</i>	94
4.2.3. <i>Padrões de comércio mexicano</i>	97
4.2.4. <i>A dependência face aos EUA</i>	103
4.2.5. <i>A crise do peso</i>	104
4.3. <i>A DUALIDADE DA ECONOMIA MEXICANA</i>	108
4.4. <i>AS MOTIVAÇÕES MEXICANAS PARA ADERIR AO NAFTA</i>	114
4.4.1. <i>O maior acesso aos mercados dos EUA e do Canadá</i>	114
4.4.2. <i>A credibilidade e irreversibilidade das reformas implementadas</i>	115
4.4.3. <i>Promoção de IDE</i>	116
4.4.4. <i>Outros aspectos</i>	116
5. O NAFTA	118
5.1. <i>EVOLUÇÃO E ASPECTOS GERAIS</i>	118
5.2. <i>PRINCIPAIS DISPOSIÇÕES DO NAFTA</i>	122
5.2.1. <i>Comércio de mercadorias</i>	122
5.2.1.1. <i>Tratamento nacional e acesso aos mercados</i>	122
5.2.1.2. <i>Regras de origem e conteúdo regional</i>	122
5.2.1.3. <i>Sector energético</i>	123
5.2.1.4. <i>Sector agrícola</i>	124
5.2.1.5. <i>Indústria automóvel</i>	124
5.2.1.6. <i>Têxteis e vestuário</i>	125
5.2.1.7. <i>Salvaguardas</i>	126
5.2.2. <i>Investimento</i>	126
5.2.3. <i>Serviços</i>	127
5.2.4. <i>Propriedade intelectual</i>	127
5.2.5. <i>Resolução de diferendos</i>	128
5.3. <i>OS SIDE-AGREEMENTS</i>	129
5.3.1. <i>O side agreement sobre o ambiente</i>	129
5.3.2. <i>O side agreement sobre legislação laboral</i>	130
5.4. <i>MOTIVAÇÕES POR PARTE DOS EUA E CANADÁ</i>	131
5.5. <i>IMPACTO SOBRE OS MEMBROS</i>	133
6. O IMPACTO DO NAFTA SOBRE AS MAQUILADORAS	139
6.1. <i>LEGISLAÇÃO DO NAFTA REFERENTE ÀS MAQUILADORAS</i>	139
6.2. <i>IMPACTO DO NAFTA SOBRE AS MAQUILADORAS</i>	142
6.2.1. <i>Impactos a curto prazo</i>	143
6.2.2. <i>Impactos a longo prazo</i>	147
6.2.3. <i>Cenário possível</i>	148
7. CONCLUSÕES	151
BIBLIOGRAFIA	156

LISTA DE QUADROS, GRÁFICOS E FIGURAS

QUADRO 1 Número de ZAA em países em desenvolvimento: 1975	15
QUADRO 2 - Emprego nas ZAA: 1978	16
QUADRO 3 - Distribuição das actividades manufactureiras por número de ZAA: 1975	17
QUADRO 4 - Vantagens e desvantagens de produzir no México (percepções de directores japoneses)	57
QUADRO 5 - Vencimentos dos trabalhadores envolvidos em actividades de montagem e/ou processamento: 1970 (trabalhadores dos EUA versus Trabalhadores de ZAA)	58
QUADRO 6 - Repartição do número total de empresas <i>maquiladoras</i> pelos Estados (Estados Fronteiriços versus Outros Estados)	66
QUADRO 7 - Distribuição das indústrias <i>maquiladoras</i> por ramo industrial (em Abril de 1997)	67
QUADRO 8 - Distribuição das indústrias <i>maquiladoras</i> por país de origem (em Abril de 1997)	68
QUADRO 9 - Repartição do número de postos de trabalho directamente criados pelas <i>maquiladoras</i> (Estados Fronteiriços versus Outros Estados)	70
QUADRO 10 - Evolução da mão-de-obra especializada e qualificada na indústria <i>maquiladora</i>	71
QUADRO 11 - Evolução da mão-de-obra indiferenciada na indústria <i>maquiladora</i> (Mulheres versus Homens)	72
QUADRO 12 - Evolução do valor acrescentado da indústria <i>maquiladora</i>	73
QUADRO 13 - As exportações e importações das <i>maquiladoras</i> face às dos outros sectores de actividade (em milhões de USD)	74
QUADRO 14 - Principais indicadores da evolução da ZAA de Jacarta: 1977-82	76
QUADRO 15 - Principais indicadores da evolução da ZAA de Masan: 1977-82	77
QUADRO 16 - Principais indicadores da evolução da ZAA de Penang: 1977-82	78
QUADRO 17 - Principais indicadores da evolução da ZAA de Bataan: 1977-82	78
QUADRO 18 - Alguns indicadores da evolução das <i>maquiladoras</i> mexicanas: 1977-82	79
QUADRO 19 - Alguns indicadores da evolução da ZAA das Maurícias: 1977-82	80
QUADRO 20 - Taxa de crescimento médio anual do PIB	82
QUADRO 21 - Principais indicadores económicos mexicanos: 1970-1992	83
QUADRO 22 - Principais Indicadores do Comércio Mexicano: 1981-1994	84
QUADRO 23 - Evolução da estrutura produtiva: 1980-1995 (% do PIB a preços correntes)	89
QUADRO 24 - Evolução da estrutura produtiva: 1980-1995 (% do total do emprego)	89

QUADRO 25 - Evolução da estrutura tarifária mexicana: 1982-1991	95
QUADRO 26 - Evolução do comércio externo por produtos Exportações: 1987-1996	101
QUADRO 27 - Evolução do comércio externo por produtos Importações: 1987-1996	102
QUADRO 28 - Evolução do comércio externo mexicano por área* Exportações (fob)	103
QUADRO 29 - Evolução do comércio externo mexicano por área* Importações (fob)	104
QUADRO 30 - A evolução <i>peso</i> : 1987-1994	105
QUADRO 31 - Fluxos financeiros para o México: 1981-1994 (Milhares de milhões USD)	106
QUADRO 32 - Alguns indicadores de assimetrias entre os Estados mexicanos: 1980-95	110
GRÁFICO 1 - Evolução do Número de Estabelecimentos por Entidade Federativa (Totais Estados Fronteiriços e Outros Estados)	50
GRÁFICO 2 - Evolução do Número de Estabelecimentos por Entidade Federativa (Estados Fronteiriços)	52
GRÁFICO 3 - Evolução do Número de Estabelecimentos (Total Nacional)	65
GRÁFICO 4 - Evolução do Número de trabalhadores ocupados nas indústrias <i>maquiladoras</i> (Total Nacional)	69
GRÁFICO 5 - Evolução das exportações líquidas das indústrias <i>maquiladoras</i> (em milhões de USD)	75
GRÁFICO 6 - Variação anual do PIB mexicano: 1989-96	88
GRÁFICO 7 - Evolução da taxa de inflação e do ordenado mínimo e médio: 1980-96 (em %)	90
GRÁFICO 8 - Evolução da taxa de desemprego (em %)	91
GRÁFICO 9 - Evolução da balança externa mexicana: 1986-96 (em milhões de <i>pesos</i>)	92
GRÁFICO 10 - Evolução da balança de pagamentos: 1986-96 (em milhões de USD)	93
GRÁFICO 11 - Evolução do investimento estrangeiro: 1986-96 (em milhões de USD)	94
GRÁFICO 12 - Evolução da balança comercial: 1986-96 (em milhões de USD)	98
GRÁFICO 13 - Evolução do destino das exportações mexicanas: 1986-96 (em milhões de USD)	99
GRÁFICO 14 - Evolução da origem das importações mexicanas: 1986-96 (em milhões de USD)	100
FIGURA 1 - O Movimento das Empresas Multinacionais	28
FIGURA 2 - O Modelo de Enclave	29
FIGURA 3 - Estados Fronteiriços Mexicanos (Principal localização das <i>maquiladoras</i>)	51
FIGURA 4 - Alguns Estados Mexicanos	112

GLOSSÁRIO DE TERMOS E ABREVIações

BIPM	Programa de Industrialização da Fronteira Norte do México (original, <i>The Border Industrialization Program of Mexico</i>)
CEE	Comunidade Económica Europeia
CIPM	Coordenadora Intersindical Primeiro de Maio
CUSFTA	Acordo de Comércio Livre do Canadá e Estados Unidos (original, <i>Canada - United States Free trade Area</i>)
FAT	Frete Autêntica do Trabalho
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATS	Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (Original: <i>General Agreement on Trade in Services</i>)
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (original, <i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>);
I&D	Investigação e Desenvolvimento;
IDE	Investimento Directo Estrangeiro;
INEGI	Instituto Nacional de Estatística, Geografia e Informática
NAFTA	Acordo de Comércio Livre da América do Norte (original, <i>North America Free Trade Agreement</i>);
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico;
OIT	Organização Internacional do Trabalho;
OMC	Organização Mundial de Comércio
OTA	Office of Technology and Assessment;
PAN	Partido de Acção Nacional
PEMEX	Petróleos do México
PIB	Produto Interno Bruto
PRD	Partido Revolucionário Democrático
PRI	Partido Revolucionário Institucional
PRONAF	Programa Nacional para o Desenvolvimento da Fronteira
PTA	Acordo Comercial Preferencial (original: <i>Preferential Trade Agreement</i>)
SGP	Sistema Generalizado de Preferências
UA	União Aduaneira

UE	União Europeia
UNCTC	Comissão das Nações Unidas para as Empresas Transnacionais (original, <i>United Nations Commission for Transnational Corporations</i>)
UNIDO	Organização das Nações Unidas para Desenvolvimento Industrial (original, <i>United Nations Industrial Development Organization</i>)
USD	Dólares Norte-Americanos (original, <i>United States Dolares</i>)
ZAA	Zona de Aperfeiçoamento Activo
ZCL	Zona de Comércio Livre

AGRADECIMENTOS

A realização de um trabalho desta natureza apenas é possível com o apoio de diversas pessoas, às quais gostaria de aqui deixar o meu agradecimento.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao Professor Doutor Joaquim Ramos Silva pela disponibilidade que manifestou para orientar este trabalho de investigação, bem como pelo seu constante aconselhamento e valiosas sugestões.

Em segundo lugar, à minha família, sobretudo pais e avó pelo constante apoio e incitamento, não só aquando da preparação deste estudo mas ao longo de todo o mestrado.

Por último, gostaria de deixar uma palavra de agradecimento aos meus amigos, sobretudo à Joana e ao Nuno Fortunato pelas suas sugestões e apoio.

1. INTRODUÇÃO

O objectivo deste estudo é o analisar o impacto que o NAFTA terá sobre as *maquiladoras* mexicanas. Este tipo de indústria enquadra-se num fenómeno que dá pelo nome de zonas de aperfeiçoamento activo, o qual está intimamente ligado à organização estrutural das empresas multinacionais, para além de estarem presentes, na maioria das vezes, em países em desenvolvimento.

A escolha deste tema fica-se a dever ao facto de haver um grande debate em torno da integração regional, bem como os efeitos que se desencadearão sobre as economias dos países que adiram a uma determinada experiência regional, seja ela uma ZCL ou uma UA. Para além dos efeitos que se denotam ao nível das economias no seu todo, também é interessante observar a forma como um, ou mais, sectores dessa economia absorverão o impacto da adesão.

Por seu lado, achamos interessante escolher a indústria *maquiladora* de exportação, situada no México, porque, em primeiro lugar, é uma indústria com características muito particulares, tendo pouco a ver com o resto do país, bem como com as demais indústrias mexicanas. Em segundo lugar, pelo facto de ter características próprias, estas indústrias *maquiladoras* poderão sofrer um impacto de contornos diferentes do que se espera para o resto da economia mexicana. Em terceiro lugar, apesar de muito se ter falado do NAFTA e nos seus eventuais impactos sobre a economia mexicana, muito pouco se tem avançado acerca dos seus efeitos sobre esta indústria *maquiladora*.

Este estudo inicia-se, no capítulo 2, lançando um olhar sobre a teoria existente sobre as ZAA, procurando explicar como funciona e quais as interligações que se estabelecem com as economias locais. Uma das características fundamentais deste tipo de zonas é o facto de constituírem um enclave no meio da economia do país na qual se encontram instaladas, sendo uma forma através da qual muitos países em desenvolvimento procuram conservar as suas economias fechadas ao exterior.

De seguida, no capítulo 3 abordaremos, em particular, a questão da indústria *maquiladora* mexicana, nomeadamente o seu aparecimento, principais características, a sua evolução e as ligações que se estabeleceram com o resto da economia. Actualmente, esta indústria é uma das mais dinâmicas da economia mexicana, sendo uma das maiores fontes de

divisas que derivam do facto desta representar cerca de 45% do valor total das exportações deste país.

No capítulo 4 analisaremos a economia mexicana pelo facto de esta muito se ter alterado nos últimos quinze anos. Em meados dos anos oitenta o México enveredou por reformas estruturais que puseram fim a um sistema económico baseados em pressupostos há muito ultrapassados, abrindo a sua economia ao comércio e ao investimento externo. Por outro lado, existem grandes assimetrias entre as diferentes regiões deste país, sendo as mais desenvolvidas aquelas que se localizam perto dos EUA, nas quais a indústria *maquiladora* se localiza, enquanto as outras mais sul encontram-se num grau de desenvolvimento semelhante ao dos países em desenvolvimento.

Um outro assunto aqui abordado no capítulo 5 tem a ver com o NAFTA, para o qual dedicaremos um breve olhar, sobretudo em alguns aspectos mais importantes e inovadores, ou então que possam ter alguma relação ou impacto sobre as *maquiladoras*. O contexto em que este acordo surgiu, para além do debate a que deu origem também irão merecer a nossa atenção, visto que daí resultaram alguns argumentos que nos parecem muito importantes para a análise do impacto sobre a indústria *maquiladora* de exportação. Um outro aspecto tratado neste capítulo respeita aos *side agreements* sobre o ambiente e legislação laboral, assinados no âmbito do NAFTA por iniciativa dos EUA, uma vez que serão essenciais para analisar efeitos que se irão verificar sobre aquela indústria.

Por último, no capítulo 6, analisaremos a questão do impacto que o NAFTA e os *side agreements* terão sobre as *maquiladoras* mexicanas. Recorreremos a diversos argumentos avançados por alguns autores para tentarmos perceber quais os impactos que a adesão do México a este Acordo poderão ter sobre a indústria *maquiladora* de exportação.

2. AS ZONAS DE APERFEIÇOAMENTO ACTIVO

2.1. Conceito

Uma Zona de Aperfeiçoamento Activo (ZAA) pode-se definir como um enclave situado fora do território aduaneiro de um país¹. Estas ZAA estão associadas a um determinado processo de manufactura, ou aperfeiçoamento activo, levado a cabo por empresas multinacionais que operam no enclave. Apesar do termo de ZAA se aplicar quer a países desenvolvidos, quer a países em desenvolvimento, diferentes terminologias são utilizadas para as definir, incluindo: Zona de Exportação Livre (Irlanda); Zona Económica Especial (China); “Maquila” (México); e, Zona Livre (Brasil).

Desta forma, podemos assumir que ZAA são um enclave territorial ou económico no qual entram bens que podem ser processados, armazenados e manufacturados, sem que estejam sujeitos a taxas aduaneiras e a impostos locais, sendo, posteriormente, exportados sem o pagamento de direitos aduaneiros, ou tendo então, uma redução em termos de taxas aduaneiras e/ou uma intervenção mínima por parte das autoridades aduaneiras².

2.2. Número, localização e principais características

Desde meados dos anos sessenta foram aparecendo, nos países em desenvolvimento, ZAA ligadas sobretudo a indústrias como a têxtil e a electrónica. Se bem que os dados disponíveis sejam antigos, oferecem-nos uma visão global deste fenómeno. Em 1980, segundo dados da UNIDO, mais de 55 países tinham uma ZAA ou estavam a planear o seu estabelecimento (ver quadro 1).

A distinção feitas pelos autores, entre as ZAA que se dedicam a actividades de manufactura e outras, é motivada pelo facto de ser algo difícil diferenciar as ZAA, na

¹ Ver Balasubramanyam (1988), p. 157: “Free economic zones are enclaves within a country where foreign and domestic goods may enter in order to be stored, distributed, combined with other foreign and/or domestic products, or used in manufacturing operations”. Ver Warr (1990), p. 130: “EPZ are special enclaves, outside a nation’s normal customs barriers, within which investing firms, mostly foreign, enjoy favoured treatment with respect to imports of intermediate goods, company taxation, provision of infrastructure and freedom from industrial regulations applying elsewhere in the country.”

² Ver McIntyre, Narula e Trevino (1996), p. 437.

verdadeira aceção do termo, de outras zonas que na realidade não levam a cabo actividades de aperfeiçoamento activo.

Quadro 1
Número de ZAA em países em desenvolvimento: 1975

	África	Ásia	América Latina	Médio Oriente	Ilhas Pacífico
ZAA dedicadas à manufactura	6	20	20	6	1
Outras ZAA	3	1	12	9	-
Total	9	21	32	15	1

Fonte: UNIDO (1980), p. 8.

No entanto, não deixa de ser interessante, o facto deste fenómeno ter uma dimensão mundial, envolvendo países em desenvolvimento de quatro continentes e empresas multinacionais que aproveitam as vantagens específicas que cada um deles oferece.

2.2.1. O emprego

A estrutura do emprego nas ZAA tem características muito marcadas, sobretudo ao nível da idade e sexo. A maior parte das empresas presentes nestes enclaves preferem empregar mulheres jovens³, pelo facto dos seus salários serem mais baixos que os dos homens, por serem mais produtivas em operações trabalho intensivas, e porque adaptam-se mais facilmente à monotonia das operações de montagem. Contudo, esta característica não é exclusiva das ZAA, havendo muitas indústrias localizadas fora desses enclaves que também optam pelo emprego de mão-de-obra maioritariamente feminina.

Em relação ao número de empregos directamente criados pelas ZAA, podemos ver no **quadro 2**, que em 1978 tinham sido criados perto de 650.000. Desse número, cerca de 70% situavam-se na Ásia, onde este fenómeno assumia uma maior dimensão. Também convém

³ Ver UNIDO (1980), pp. 10-12: "In Mexico, 85% of the workers in the maquiladoras along the border of the USA are women aged between 17 and 23. Of the 67.000 direct labour employees in various EPZs in another part of Asia, in mid-1977 women constituted 85%...". Esta tendência tem vindo a esbater-se, sobretudo nas maquiladoras mexicanas. Ver capítulo 3.

destacar o facto do México ser o país da América Latina onde tinham sido criados mais empregos directos pelas ZAA.

Quadro 2
Emprego nas ZAA: 1978

País	Emprego	% do Total emprego ZAA
Maurícias	17.500	
Senegal	600	
África	18.100	3
Hong Kong	59.600	
Índia	3.200	
Malásia	56.000	
Filipinas	24.600	
Coreia do Sul	120.000	
Singapura	105.000	
Sri Lanka	5.200	
Outros	77.400	
Ásia	451.000	69
Brasil	27.300	
Colômbia	2.800	
República Dominicana	14.400	
El Salvador	2.900	
Haiti	40.000	
Honduras	1.500	
Jamaica	1.000	
México	70.000	
Nicarágua	5.000	
Panamá	600	
Caraíbas e América Latina	165.500	26
Egipto	10.000	
Jordânia	600	
Síria	600	
Médio Oriente	11.200	2
Total	645.800	100

Fonte: UNIDO (1980), p. 9.

A importância do emprego directamente criado pelas ZAA relativamente à totalidade do emprego industrial, varia de país para país. Porém, parece evidente que em países pequenos que procuram industrializar-se através de uma estratégia de exportação, caso das Maurícias, as ZAA têm uma grande importância em termos de emprego industrial. Em países onde se leva a cabo uma estratégia assente na substituição de importações, a maior parte do emprego está muito ligado às indústrias domésticas, pelo que a importância das ZAA, a este nível, é algo

limitada. Por último, em países com uma indústria muito desenvolvida e virada para as exportações, as ZAA têm, obviamente, um papel muito reduzido ao nível do emprego.

2.2.2. As actividades industriais

Um dado muito importante refere-se ao facto das actividades nas ZAA concentrarem-se em poucas indústrias. Como podemos ver no **quadro 3**, as indústrias com maior expressão junto das ZAA são a têxtil, a do vestuário e de electrónica. A título de exemplo, em 1980, cerca de 60% das *maquiladoras* mexicanas estavam ligadas à indústria electrónica, e 30% à dos têxteis e vestuário. Nas Filipinas, em 1975, quase a totalidade das actividades industriais destas zonas concentravam-se nos têxteis, vestuário e calçado.⁴

Quadro 3
Distribuição das actividades manufactureiras por número de ZAA: 1975

Classificação dos produtos	Ásia	África	América Latina	Total
Alimentares	4	2	2	8
Têxteis	7	2	3	12
Vestuário	7	4	7	18
Peles	2	1	2	5
Calçado	3	-	2	5
Florestais	3	-	1	4
Mobiliário	1	1	2	4
Papel	2	-	1	3
Produtos impressão	1	-	-	1
Químicos	4	1	3	8
Petróleo	1	-	-	1
Borracha	3	1	-	4
Têxteis sintéticos	6	1	-	7
Cerâmica	-	-	1	1
Vidro	1	1	-	2
Minérios não metálicos	1	-	-	1
Metais	3	-	-	3
Produtos Metálicos	8	1	2	11
Maquinaria	7	-	2	9
Electrónica	7	2	5	14
Equipamento Transporte	3	1	3	7
Instrumentos precisão	6	2	3	11
Outros	5	1	3	9

Fonte: UNIDO (1980), p. 9.

⁴ Ver UNIDO (1980), p. 9.

2.2.3. A participação estrangeira

Como o grande objectivo para estabelecer uma ZAA é o de atrair empresas estrangeiras interessadas no aperfeiçoamento activo de bens destinados à exportação, será lógico que a maior parte destas aí localizadas serão de capital estrangeiro e/ou ligadas a empresas multinacionais.⁵

No entanto, a este nível, o padrão característico das ZAA não difere muito daquele das indústrias viradas para a exportação presentes em países em desenvolvimento, onde empresas de capital estrangeiro e multinacionais desempenham um papel preponderante.

2.2.4. Os incentivos

As empresas que se fixam no enclave gozam de vantajosos regimes de excepção, em termos fiscais e de facilidade de operação, as outras empresas presentes no resto da economia permanecem sujeitas a regimes fiscais normais, para além de não terem as mesmas facilidades de operação que as primeiras, tornando-se importante para estas últimas continuarem a beneficiar de alguma protecção, a qual muitas vezes passa pela impossibilidade que as empresas presentes no enclave têm em vender a totalidade, ou uma parte, dos seus produtos no mercado local. Os produtos importados e manufacturados nessas zonas só estão sujeitos ao pagamento de taxas aduaneiras e de impostos locais no caso de se destinarem a venda no mercado doméstico. Por outro lado, as empresas que se estabeleçam em ZAA, estão, geralmente, perante um regime de excepção que as isenta de vários tipos de regulamentações e restrições, como seja a obrigatoriedade de divulgar informação periódica sobre as suas actividades e os seus produtos, conferindo, assim, uma certo carácter de confidencialidade.

Porém, a isenção do pagamento de impostos, bem como o regime de excepção face ao cumprimento de regulamentos burocráticos, não são as únicas características das ZAA. Existe um conjunto de outros incentivos fiscais e financeiros, e outros não-fiscais, com os quais os países procuram atrair as empresas estrangeiras para as ZAA, que estão a estabelecer no seu território. Dos incentivos fiscais podem-se salientar alguns que estão presentes na generalidade

⁵ Ver UNIDO (1980), p. 12: *"As an illustrative example the Masan Zone (Republic of Korea) can be mentioned: japanese companies in one way or another related to TNMCs represented 90% of all companies in the zone and 85% of total investment in 1975."*

das ZAA, como por exemplo⁶: - a livre importação de equipamento e componentes para uso na produção para exportação; - isenções fiscais, no que respeita a impostos sobre o rendimento, nos primeiros 10 anos (ou mais) de actividade; - poucas restrições no que respeita ao movimento de capitais, sobretudo no que respeita à repatriação de lucros; - garantias contra eventuais processos de nacionalização; - financiamento, a taxas de juro preferenciais, para o estabelecimento inicial; - transportes, electricidade, bem como rendas e taxas de utilização de imóveis a preços subsidiados.

Para além deste tipo de incentivos, temos incentivos não-fiscais, que muitas vezes passam por um regime especial em que a legislação laboral que se aplica à totalidade das empresas que operam na economia local, sobretudo no que respeita aos salários, à segurança social e aos movimentos sindicais, não tem um carácter obrigatório para as empresas que se estabelecem na zona⁷. A título de exemplo, nas *maquiladoras* mexicanas a esmagadora maioria dos trabalhadores não se encontra filiada em sindicatos, havendo incumprimento da legislação laboral mexicana, por parte daquelas empresas, em termos de horários de trabalho e despedimentos. Um outro tipo de incentivo não-fiscal refere-se ao facto da legislação ambiental ser muito permissiva, para além da sua fiscalização ser efectuada de uma forma pouco eficaz, sobretudo para as empresas estabelecidas na ZAA.

Se bem que no final dos anos oitenta e início dos anos noventa tenha havido, na generalidade dos países em desenvolvimento, uma evolução favorável ao IDE, sobretudo ao nível da repatriação de lucros e da detenção do capital social por estrangeiros, no sentido de atrair um maior volume de investimento, a verdade é que estas ZAA ainda continuam a oferecer mais vantagens, sobretudo ao nível dos regimes fiscais, das legislações laborais e ambientais mais permissivas, e dos custos factoriais mais reduzidos.

⁶ Ver Zimmert (1989), p. 474.

⁷ Ver Zimmert (1989), p. 483: "Government legislation in fixing minimum wages, limiting working hours and preserving safe and sanitary work environments is widely regarded by EPZ investors as a counterproductive, «unfriendly act»."

2.3. O regime aduaneiro característico das ZAA

Actualmente, as empresas multinacionais procuram deslocalizar a sua produção, ou fases do processo produtivo, bem como o aprovisionamento, para países terceiros nos quais podem retirar vantagens pelo facto daí existirem factores produtivos, bem como melhores condições, a custos relativos mais baixos. Perante tal situação, existe a necessidade de haver regimes aduaneiros que enquadrem este tipo de situações, permitindo que as empresas recorram à subcontratação e a fornecedores estrangeiros sem que os seus custos de produção sejam agravados por eventuais direitos e taxas aduaneiras⁸.

O princípio que está por detrás do aperfeiçoamento activo é, na realidade, bastante simples. Quando uma empresa utiliza matérias-primas ou produtos intermédios provenientes de países terceiros com o objectivo de os incorporar na produção de bens que se destinam à exportação, essas matérias-primas e produtos intermédios apenas transitam no território nacional e são reexportados nos bens finais (chamados compensadores). Desta forma, parece lógico que os produtos importados para fins de transformação beneficiem de uma suspensão de direitos e de taxas comparável àquelas que são atribuídas à importação temporária, devendo os produtos importados ser originários de países terceiros, bem como os produtos compensadores se destinarem a mercados terceiros⁹.

Uma empresa que se estabelecesse numa ZAA num país terceiro para que os seus bens intermédios sofressem um processo de aperfeiçoamento activo, poderia sofrer duas intervenções aduaneiras - uma aquando da exportação do bem intermédio, e outra aquando da importação do bem final (ou bem intermédio no caso de este vir a sofrer posterior aperfeiçoamento).

Desta forma, o regime aduaneiro deverá prever este tipo de actividade, evitando uma dupla tributação, a qual faria os custos de produção aumentarem, o que se reflectiria no preço final do produto. Esta situação, poderia dar azo a que os efeitos positivos, que advinham do facto dos custos de produção serem relativamente mais baixos, fossem anulados pelo facto de se estar sujeito a uma dupla tributação, o que levaria a empresa a não se estabelecer numa ZAA. Assim, o regime aduaneiro poderá ser um valioso instrumento para a política industrial, permitindo que uma empresa se estabeleça numa ZAA noutro país, explorando as vantagens

⁸ Ver Teule-Martin (1995), p. 56.

locais, e, conseqüentemente, baixando os seus custos de produção, tornando essas empresas mais competitivas, nos mercados internacionais, face a congêneres estrangeiras.

Um conceito muito semelhante ao de aperfeiçoamento activo é o de aperfeiçoamento passivo. Para várias empresas, o ciclo produtivo engloba determinadas etapas em que se recorre a serviços prestados por empresas estrangeiras. Com este regime de aperfeiçoamento passivo as empresas nacionais podem exportar os seus produtos a fim de sofrerem um aperfeiçoamento, uma reparação ou uma transformação, após o qual serão novamente importados. Aquando da sua re-importação, estes produtos estão, obviamente, sujeitos ao pagamento de direitos e taxas, porém, não se deverá aplicar o procedimento aduaneiro habitual à generalidade dos produtos importados, uma vez que o seu valor é composto, em parte, por produtos previamente exportados¹⁰.

⁹ Ver Teule-Martin (1995), p. 57.

¹⁰ Ver Teule-Martin (1995), p. 65.

2.4. Análise teórica das ZAA

A problemática das ZAA e dos seus impactos sobre as economias locais, tem sido abordada, na maior parte da literatura disponível, com o recurso ao modelo clássico de Hecksher-Ohlin. A utilização deste modelo de comércio internacional, com dois factores, dois produtos e dois países levou à conclusão de que o afluxo de investimento directo estrangeiro às ZAA reduz, em vez de aumentar, o bem-estar económico do país que estabelece uma destas zonas no seu território.

2.4.1. A abordagem clássica

Segundo Balasubramanyam (1988), os modelos teóricos utilizados, por diversos autores, para analisar a problemática das ZAA, nomeadamente, o seu impacto sobre a economia dos países em desenvolvimento que as albergam, assumem os seguintes pressupostos: existem dois bens e dois factores de produção na economia; o bem 1 é um bem importável e o bem 2 é um exportável; o bem 1 utiliza mais intensamente o factor trabalho, enquanto o bem 2 utiliza mais intensamente o factor capital; ambos os bens são produzidos na situação pós-tarifa; ambos os factores produtivos estão plenamente empregues; quando um país estabelece uma ZAA, o factor trabalho é perfeitamente móvel entre a economia doméstica e a zona, enquanto o capital permanece imóvel.

2.4.1.1. O IDE na ausência de uma ZAA

Neste caso, assume-se que o IDE é permitido na economia doméstica e que está concentrado no bem importável que utiliza mais intensivamente o factor capital. Ora, o IDE flui para este bem devido à protecção que lhe é concedida pela tarifa. Este afluxo de IDE acentua a perda inicial de bem-estar devido às distorções provocadas, na produção e no consumo, pela imposição da tarifa.

O afluxo de IDE para a produção dos bens capital intensivos provoca um aumento na sua produção, e, logo, uma redução do IDE nos bens exportáveis trabalho intensivos. Isto faz aumentar a distorção na produção, uma vez que existe uma má localização de recursos em

favor do bem (capital intensivo) no qual a economia não detém uma vantagem comparativa. Os lucros repatriados para o estrangeiro constituem uma outra fonte de perda de bem-estar para a economia doméstica.¹¹

2.4.1.2.O IDE na presença de uma ZAA

Esta análise é análoga à situação anterior. Assume-se que o IDE afluxa para a produção do bem que emprega mais intensivamente o factor capital. Neste caso, dar-se-á uma exportação do factor trabalho da economia doméstica para a zona, ou seja, haverá um declínio na produção do bem trabalho intensivo (onde o país tem uma vantagem comparativa), e, consequentemente, um aumento na produção do bem capital intensivo.

O preço do bem capital intensivo na zona será igual ao seu preço internacional, uma vez que não goza da protecção tarifária na zona. Quando a produção da economia doméstica, incluindo a produção do bem capital intensivo da zona, é avaliada a preços internacionais, existe uma perda de bem-estar.

No entanto, será muito pouco realista assumir o facto de que o IDE é atraído para a produção do bem capital intensivo. A zona, por definição, não protege os bens aí produzidos da competição internacional, logo, é altamente improvável que o IDE seja atraído para a produção do bem capital intensivo não protegido na zona, quando existe a oportunidade de investir no sector protegido da economia. Da mesma forma, o objectivo dos países em desenvolvimento, ao estabelecerem ZAA, é o de promover as exportações de bens trabalho intensivos, que é onde tem vantagens comparativas.¹²

2.4.1.3.O IDE na ZAA para a produção do bem trabalho intensivo

Este é, sem dúvida, o caso mais realista. A maior parte das ZAA que se estabelecem nos países em desenvolvimento, atraem o IDE para a produção de bens trabalho intensivos destinados à exportação.

¹¹ Ver Balasubramanyam (1988), pp. 159-160.

¹² Ver Balasubramanyam (1988), p. 160.

Um factor de grande preponderância para a atracção do IDE para a produção de bens trabalho intensivos, nestes países, é existência de mão-de-obra relativamente barata.

No entanto, quais as razões que levam estas zonas a estarem à parte da restante economia, e porque é que o IDE não é para aí atraído?

É que a presença, na economia doméstica, de sectores produtores de bens importáveis altamente protegidos, que utilizam intensivamente o capital, necessitam do estabelecimento duma ZAA. Na ausência destas, o IDE será atraído para a produção de bens capital intensivos, protegidos da concorrência internacional pelas tarifas, com mercados domésticos altamente lucrativos no país anfitrião. Os bens trabalho intensivos que se destinam à exportação, dificilmente gozarão de um elevado grau de protecção, excepto em casos onde existam subsídios à exportação. Assim, se os *inputs* e componentes importados, necessários para a produção de bens para exportação, estiverem sujeitos a tarifas, o grau de protecção concedida àqueles será relativamente mais baixo ou mesmo negativo. Nestas circunstâncias, as firmas estrangeiras, numa óptica de maximização de lucros, procurarão investir na produção de bens capital intensivos por forma a tirar partido da taxa de protecção efectiva relativamente mais elevada de que estes bens gozam.

Desta forma, países que levam a cabo políticas de desenvolvimento das indústrias locais são levados a estabelecer ZAA por forma a promover exportações de bens trabalho intensivos com a ajuda de capital e tecnologia privadas estrangeiras. As ZAA que foram estabelecidas não só permitem a importação de componentes e bens intermédios livres de direitos aduaneiros, como também põem ao dispor das firmas que aí se localizem, uma série de incentivos fiscais e outros não-fiscais. Por outras palavras, as ZAA são um método, que podemos chamar de *second best*, para atrair o IDE para as indústrias de exportação de países que, ao mesmo tempo, estão a proteger as suas indústrias de bens importáveis. Segundo Balasubramanyam (1988) o *first best* envolveria a adopção de um regime de comércio livre, sem a existência de tarifas e/ou de quotas de importação. Neste caso, o IDE seria atraído para as indústrias de exportação que produziriam bens trabalho intensivos, por forma a tirar vantagens do preço, relativamente mais baixo, do factor trabalho.¹³

¹³ Ver Balasubramanyam (1988), p. 161.

O influxo de IDE na zona traz ganhos de bem-estar, os quais derivam - do pagamento de salários; do emprego que é criado para a população activa local; dos pagamentos que são feitos à economia local pelos *inputs* e compras que são feitas no sector doméstico da economia; da tecnologia e do *know-how* que são transferidos para a economia doméstica; e dos impostos sobre o rendimento e lucros.

O volume destes ganhos para a economia depende, essencialmente, do custo de oportunidade dos recursos locais que o IDE atrai da economia para a zona, e a produtividade das firmas estrangeiras relativamente às locais.

O maior recurso que o IDE atrai da economia doméstica para a zona é o trabalho. De facto, a presença de IDE na zona equivale a uma exportação de trabalho da economia doméstica. Para esta, é óbvio que só haverá um ganho para a economia se o custo de oportunidade do trabalho que se desloque da economia doméstica para a zona for zero. Desta forma, se o salário pago aos trabalhadores da zona for maior que a sua contribuição para o produto social do sector doméstico da economia, então a zona contribuirá positivamente.¹⁴ Em condições de desemprego ou de sub-emprego na economia doméstica, o custo de oportunidade do trabalho será negligenciado ou mesmo igual a zero.

Em termos de balança de pagamentos, a contribuição líquida da ZAA para o país na qual esta se estabeleceu, consistirá em todos os pagamentos que as empresas na zona fazem à economia doméstica, incluindo os salários pagos pela mão-de-obra empregue, os pagamentos pelos *inputs* domésticos, e o pagamento de impostos. Neste caso, assume-se que a totalidade da produção efectuada na zona se destina à exportação, e dessa forma, todos os pagamentos feitos às empresas da zona serão efectuados em divisas estrangeiras, que terão de ser convertidas em moeda local com vista a fazer os pagamentos acima referidos. Neste caso, se a taxa de câmbio oficial do país estiver sobreavaliada, que é o caso na maioria dos países em desenvolvimento, a economia poderá retirar ganhos das suas transacções cambiais com a zona.

A forma como os outros factores afectarão a economia, tais como a transferência de tecnologia, dependerá dos laços que se tiverem estabelecido entre a zona e a economia doméstica. Estes incluem a venda de produtos domesticamente produzidos às empresas

¹⁴ Neste caso, a contribuição líquida da zona pode-se assumir que seja igual à diferença entre o salário médio pago aos trabalhadores da zona e o salário médio equivalente (igual ao produto social marginal dos trabalhadores), ou o custo de oportunidade dos trabalhadores na economia doméstica.

estrangeiras a operarem na zona, as oportunidades que sejam concedidas por estas empresas à mão-de-obra local, e outras externalidades decorrentes da sua presença na zona.

Em suma, os efeitos que as ZAA tem sobre os países em desenvolvimento depende em muito do volume e da natureza dos laços que se estabeleçam entre estas zonas e as economias domésticas. Se os laços estabelecidos entre as ZAA e o resto da economia assentarem numa perspectiva de médio/longo prazo, promovendo a integração de empresas locais, no processo produtivo, a montante, e permitindo transferências de tecnologias recentes para as mesmas, então os efeitos serão substancialmente maiores do que se assentarem numa perspectiva de curto prazo. No caso de estarmos perante uma situação em que as empresas presentes na ZAA procurarão apenas explorar uma vantagem comparativa (custo factor trabalho) então os laços que se estabelecerão com a economia local, serão muito fracos, não havendo transferências de tecnologia recente (a tecnologia transferida em muitos casos está completamente ultrapassada não sendo viável a sua utilização nos países desenvolvidos), o que permitirá fechar a produção nessa localização e partir rapidamente para outra localização, noutro país em desenvolvimento, que apresente mais e melhores vantagens. Da mesma forma, a estrutura e o estado de desenvolvimento da economia doméstica dos países nos quais se estabelecem as ZAA, é um factor de grande relevância¹⁵.

2.4.2. As limitações desta abordagem

Como Balasubramanyam (1988) salienta, a conclusão de que as ZAA reduzem o bem-estar nas economias dos países onde se estabelecem, baseia-se em determinados pressupostos que não reflectem as reais características das ZAA. Para Warr (1990), os pressupostos desta análise consideram o factor capital como sendo internacionalmente móvel, tornando-se impossível detectar os efeitos que decorrem da mobilidade dos bens intermédios, que são essenciais para analisar o funcionamento das ZAA. Um outro aspecto que escapa a este tipo de análise é o carácter das empresas que operam nas ZAA.

Uma das principais características das empresas que operam nas ZAA, é a sua grande mobilidade internacional, sendo usual abandonarem uma destas zonas, em determinado país, e estabelecerem-se noutra num país diferente. A grande maioria das empresas que aí operam têm

¹⁵ Ver Balasubramanyam (1988), pp. 160-162.

esta característica, que muitos autores apelidam de *footloose*, fazendo referência à grande mobilidade internacional e capacidade em se ajustarem rapidamente a alterações de condições. Para Warr (1990), esta situação faz com que a principal conclusão, da maior parte da literatura que se debruça sobre esta problemática, seja a de que as ZAA são nocivas, uma vez que reduzem o bem-estar dos países onde se estabelecem.



2.4.3. A *rationale* das empresas multinacionais

De uma forma genérica a teoria do comércio internacional assume que os factores produtivos - capital, terra e trabalho - são perfeitamente móveis na economia doméstica, mas internacionalmente imóveis, ao passo que os bens finais são considerados perfeitamente móveis, seja em termos internacionais ou domésticos. Ora, as ZAA exploram a mobilidade internacional dos bens intermédios das empresas multinacionais.

As ZAA funcionam, basicamente, como mecanismos de atracção, conduzindo essas empresas (com os seus equipamentos, tecnologia e *know-how*) para o país anfitrião, onde os bens intermédios são combinados com o trabalho doméstico para produzir bens transaccionáveis, os quais são posteriormente exportados. Em termos genéricos, isto poderá ser equivalente à exportação de trabalho por parte daquele país. A empresa multinacional a operar na ZAA paga os serviços dos trabalhadores domésticos, e em troca estes recebem os seus salários e algum *know-how*.

As actividades de aperfeiçoamento activo, levado a cabo nas ZAA, utilizam três tipos de *inputs* para originar os bens finais: - os bens intermédios; os *inputs* transaccionáveis; e trabalho. Pode-se formalizar os preços destes bens, os salários pagos, e a rendibilidade dos bens intermédios utilizados, da seguinte maneira¹⁶:

$$P_j = \sum_i a_{ij} P_i + a_{kj} R_j + a_{lj} w$$

onde P_j é o preço do bem final j , P_i é o preço do *input* i , a_{ij} , a_{kj} e a_{lj} são, respectivamente, as unidades do bem intermédio i , capital e trabalho utilizados para produzir uma unidade do bem j , e w é a taxa salarial. Estas variáveis determinam R_j , que diz respeito

¹⁶ Ver Warr (1990), p. 133.

à rendibilidade dos bens intermédios após a produção do bem j na ZAA deste país. Pode-se definir o valor acrescentado gerado por unidade produzida do bem j , V_j , escrevendo:

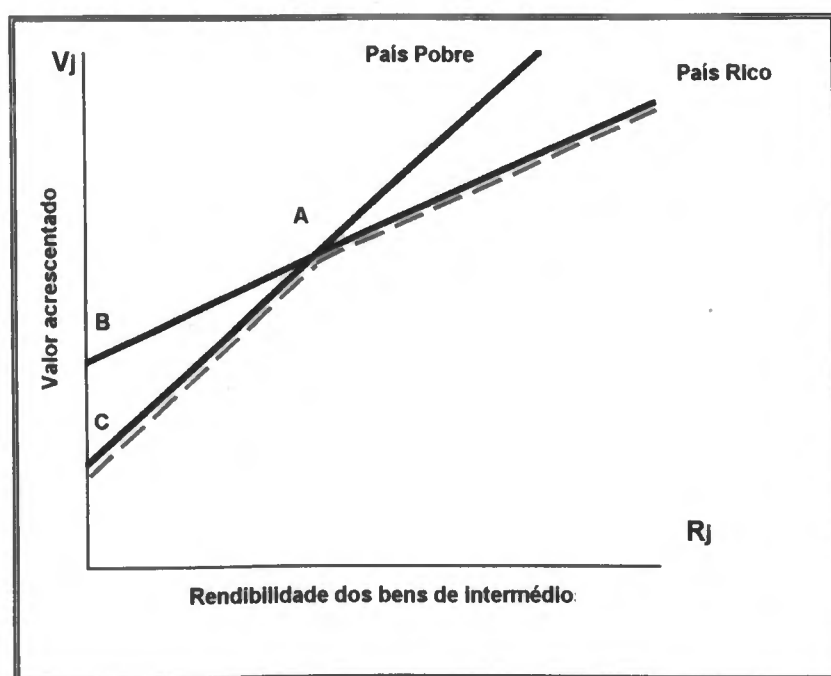
$$V_j = P_j - \sum_i a_{ij} P_i$$

pelo que a primeira expressão fica:

$$V_j = a_{Kj} R_j + a_{Lj} w$$

A **figura 1** representa graficamente esta última equação para dois países, um deles rico e o outro pobre. No primeiro, os custos relacionados com o trabalho, $a_{Lj} w$, são maiores do que no país pobre, mas, no entanto, os bens intermédios necessários, a_{Kj} , são menos. Desta forma, como os custos de mão-de-obra são mais elevados no país rico, a sua curva inicia-se no ponto B, o qual se encontra acima do ponto C, onde a curva do país pobre se inicia. No ponto A dá-se o cruzamento entre as curvas de ambos os países, e a partir daqui o país rico necessita de menos unidades de bens intermédios do que o país pobre para produzir uma unidade de bens finais.

Figura 1
O movimento das empresas multinacionais

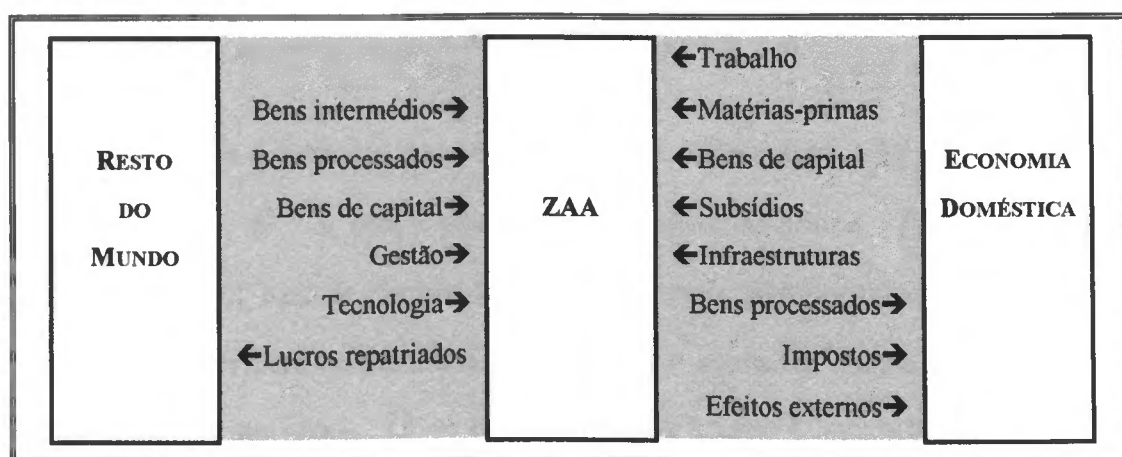


Assim, a empresa multinacional desloca-se para o país em que R_j apresenta valores mais elevados, o que pode ser visto pela linha a tracejado na figura. Quando o valor acrescentado é elevado, o que implica elevadas taxas de rentabilidade para os bens intermédios específicos ao bem j , o país rico consegue atrair as actividades de aperfeiçoamento activo. Como aí os bens intermédios são utilizados mais eficientemente, menos unidades de bens intermédios são necessárias para a obtenção de uma unidade de bens finais, e, desta forma, os custos unitários de produção são relativamente pouco importantes. No entanto, se o valor acrescentado desce, isso implicará uma redução na rendibilidade, logo os custos unitários de produção tornar-se-ão mais importantes. Desta forma, abaixo do ponto A o processo de aperfeiçoamento activo desloca-se para o país pobre.

2.4.4. Abordagem segundo o Modelo de Enclave

Levando em linha de conta novos pressupostos, podemos enquadrar a análise das ZAA recorrendo ao modelo de enclave (ver **figura 2**). Aqui são considerados os fluxos de bens, serviços e recursos financeiros que ocorrem entre a ZAA e o resto do mundo, bem como os fluxos entre a ZAA e o país anfitrião. Para Warr (1990), a essência deste modelo reside nestes últimos fluxos, que são os mais importantes para a avaliação do impacto da zona sobre o bem-estar da economia do país no qual se estabelece.

Figura 2
O modelo de enclave



As ZAA importam bens intermédios e equipamentos do resto do mundo, sendo esses fluxos acompanhados de fluxos financeiros, em moeda estrangeira, mas em sentido contrário. Quando estamos perante firmas integradas verticalmente (caso de multinacionais com uma casa-mãe e empresas subsidiárias), estas transacções ocorrem dentro da firma, dando origem à questão da transferência de preços. Da mesma forma, as empresas presentes na ZAA poderão repatriar os lucros para a casa mãe. Ora, este modelo assume que todas estas transacções entre as empresas estabelecidas na ZAA e o mundo exterior são irrelevantes para a análise e avaliação dos seus efeitos sobre o bem-estar no país anfitrião, a não ser que estejam, de alguma forma, ligadas às transacções que ocorrem entre a zona e a economia doméstica.

A respeito disto, a transferência de preços oferece um bom exemplo. No caso de não se aplicar imposto sobre rendimentos às empresas estabelecidas numa ZAA, num determinado país (o que acontece em muitos casos por via das isenções fiscais que estas zonas oferecem), então para essas empresas poderá não fazer sentido recorrer a uma política de transferência de preços. Desta forma, é irrelevante para o bem-estar da economia local, saber se os lucros foram obtidos na ZAA ou noutra localização, ou se eles são retidos ou repatriados. No entanto, se esses lucros estiverem sujeitos a imposto sobre rendimentos nesses país, então a política de transferência de preços afectará a economia local, tornando-se desta forma, relevante para a análise de custos/benefícios.

De acordo com Warr (1990), este modelo de enclave permite avaliar os benefícios económicos que derivam das ZAA, do ponto de vista do país anfitrião. Desta forma, para o ano t , o benefício líquido pode-se formalizar¹⁷:

$$N_t = (L_t w + M_t P_M + E_t P_E + R_t + T_t) S_f^* - (L_t w^* + M_t P_M^* + E_t^* P_E^* + B_t S_K^*) - A_t - K_t$$

onde: L_t representa o emprego para o ano t , w o salário pago, M_t as matérias-primas utilizadas no ano t , P_M o preço pago por essas matérias-primas, E_t as infraestruturas utilizadas no ano t (ex: caso de electricidade), P_E o preço pago por essas infraestruturas, R_t os pagamentos feitos para remunerar a taxa de juro e amortizar empréstimos contraídos na economia doméstica no ano t , T_t os impostos pagos no ano t , S_f^* o rácio entre o valor

¹⁷ Ver Warr (1990), pp. 151-152.

social da taxa de câmbio e a taxa de câmbio oficial, w^* o preço sombra do trabalho, P_M^* o preço sombra das matérias-primas locais, P_E^* o preço sombra das infraestruturas, B_t empréstimos domésticos no ano t , S_K^* o rácio entre o preço sombra do capital e o seu preço de mercado, A_t os custos administrativos na ZAA no ano t , e K_t o custo e manutenção das infraestruturas físicas nas ZAA suportados pelo país anfitrião no ano t .

Para simplificar, a expressão assume que todos os preços de mercado e os preços sombra serão constantes ao longo do período estudado.

A primeira parte da equação entre parêntesis representa os pagamentos efectuados por empresas estabelecidas na ZAA pelo trabalho empregue, pelas matérias-primas compradas, pela amortização dos empréstimos contraídos e impostos pagos. Para financiar estes pagamentos, terão de ser convertidas divisas estrangeiras em moeda nacional, o que é representado pelo termo S_f^* fora de parêntesis.

A segunda parte da equação entre parêntesis representa o custo de oportunidade social do trabalho, das matérias-primas, das infraestruturas e o capital absorvido pelas ZAA. Os dois termos finais, A_t , K_t , representam os custos de construção e administração da zona. O valor líquido actual da zona será então calculado descontando N_t ao longo da vida da mesma.

Segundo Warr (1990) a utilização deste modelo permite observar resultados diferentes daqueles que se observam com o recurso aos modelos tradicionais. Assim, observam-se resultados positivos, em termos de bem-estar nas economias que estabelecem uma ZAA no seu território, em alguns países. Dos quatro países envolvidos nesse estudo, somente um deles apresentou resultados negativos, as Filipinas, o que, segundo o autor, deriva dos elevados custos relacionados com a construção da ZAA de Baatan e com os subsídios postos à disposição das empresas aí a operarem.

2.5. Factores por detrás do estabelecimento das ZAA nos países em desenvolvimento

Uma questão que se poderá pôr é qual o motivo que leva certos países em desenvolvimento a promover o estabelecimento de ZAA no seu território. Por outro lado, quais serão os interesses que conduzem as empresas multinacionais a investirem em ZAA. O estabelecimento das ZAA está ligado a determinados objectivos, que, as empresas que aí se estabelecem, e os governos dos países que as promovem, procuram atingir.

2.5.1. Objectivos para os Governos locais

A maioria dos países em desenvolvimento, vêem estas ZAA como uma forma de obterem desenvolvimento económico, de se integrarem no comércio internacional e desenvolverem a sua indústria¹⁸. Estes países consideram as ZAA como um bom ponto de partida para reorientar as suas estratégias para uma perspectiva de exportação, pondo assim, fim às antigas estratégias que promoviam a substituição de importações¹⁹. De facto, apesar destas antigas estratégias terem desempenhado o seu papel (no caso mexicano a estratégia de substituição de importações teve resultados algo positivos, em termos de desenvolvimento económico) a verdade é que as experiências muito positivas que alguns países, sobretudo asiáticos, tiveram ao seguir uma estratégia de promoção das exportações, levaram outros países a reorientar as suas estratégias. Por outro lado, existem países que estabeleceram uma ZAA procurando assim proteger as suas indústrias nascentes da concorrência das empresas estrangeiras que se fixaram na ZAA, uma vez que minimizam as interacções entre esta e a economia doméstica, o que assegura que as empresas a laborarem na ZAA estão completamente viradas para os mercados externos, enquanto o resto da economia continua a envolver o mínimo possível de concorrência estrangeira²⁰.

¹⁸ Ver UNIDO (1980), p. 14: *"For instance, the Mexican Government considers the industrialization of the border region as one of the means directed toward providing employment of available labour, and an opportunity to use raw materials of national production."*

¹⁹ No entanto, as ZAA não são unicamente utilizadas por países que levaram a cabo estratégias de substituição de importações, havendo casos em que os países procuram estabelecer uma dessas zonas (sem nunca terem tido tal estratégia), procurando apenas dar um novo alento às indústrias nacionais ou então atrair IDE.

²⁰ Ver McIntyre, Narula e Trevino (1996), p. 437.

Alguns países asiáticos especificam quais os objectivos por detrás do estabelecimento das ZAA, havendo objectivos que têm uma maior importância para determinados países do que outros. Segundo a UNIDO (1980), através destas zonas aqueles países procuram encorajar o desenvolvimento de indústrias viradas para a exportação, atrair capital e *know-how* estrangeiro, criar novas oportunidades de emprego, operar um *upgrade* ao nível das capacidades técnicas e de gestão, e, aumentar a utilização de matérias-primas e bens intermédios locais.

Desta forma, podemos assumir que o principal objectivo que deriva do estabelecimento de uma ZAA, do ponto de vista dos países em desenvolvimento²¹, é a capacidade de persuadir empresas multinacionais a instalar operações de valor acrescentado nos seus países, pondo à disposição destas, infraestruturas e instalações que possibilitem aumentar a sua rentabilidade.

Porém, apesar das ZAA terem sido um objecto muito útil na prossecução destes objectivos, para alguns países em desenvolvimento, para outros esses objectivos terão sido uma mera ilusão (caso da ZAA de Shezen na China). Temos que ver que os interesses e objectivos dos países e das empresas multinacionais nem sempre vão no mesmo sentido, havendo situações em que são diametralmente opostos. Daí que, em determinadas ZAA, as empresas multinacionais ao defenderem os seus interesses e ao concretizarem os seus objectivos venham criar alguns problemas aos países que as albergam. Estes problemas reflectem-se sobretudo ao nível dos elevados custos de construção e de manutenção de uma ZAA; o emprego de mão-de-obra barata e não qualificada; o emprego precário; a pouca contribuição doméstica em termos de valor acrescentado; a pouca contribuição para a especialização e formação da mão-de-obra e dos quadros locais; a pouca transferência de tecnologia de ponta (dá-se a transferência de tecnologias obsoletas); e os fracos laços que se desenvolvem com as empresas domésticas²².

Com vista a atrair IDE, as autoridades de alguns países oferecem uma série de incentivos às empresas multinacionais, os quais correspondem a custos para eles próprios. Esses incentivos traduzem-se, como já vimos anteriormente, na mão-de-obra de baixo custo, apoios à construção e manutenção de infraestruturas, poucas barreiras tarifárias aos bens intermédios, isenção do pagamento de impostos, e mais recentemente, legislação ambiental mais permissiva. Apesar deste conjunto de incentivos conseguir atrair empresas multinacionais,

²¹ Apesar das ZAA tem estado, tradicionalmente, associadas aos países em desenvolvimento, embora também possam aparecer em países desenvolvidos (casos da República da Irlanda ou Brasil).

em muitos casos, estas simplesmente utilizam as ZAA como mais um elo no seu sistema de produção global.

É possível estimar o retorno que tem um investimento levado a cabo por uma empresa multinacional numa determinada localização, e decidir, com um certo grau de certeza, acerca da atractividade de uma localização face a outra. Por outro lado, o mesmo já não se pode afirmar no que respeita ao retorno que os investimentos levados a cabo pelas empresas multinacionais no geral, e nestas ZAA em particular, tem para os países em desenvolvimento. Isto deriva de duas razões. Em primeiro lugar, as externalidades que resultam do IDE tanto podem ser positivas como negativas. Por exemplo, a actividade de uma empresa multinacional pode fazer baixar o desemprego (externalidade positiva) mas também pode fazer aumentar os níveis de poluição do meio ambiente (externalidade negativa). Em segundo lugar, as externalidades tanto podem ser de carácter formal como informal, sendo este o caso dos *technological spillovers*. Estes ocorrem quando uma empresa estrangeira permite a transferência de técnicas de produção para fornecedores locais através do licenciamento ou da subcontratação, podendo dar-se o caso de haver, para além destas transferências formais, outras de carácter informal devido à concorrência que existe entre o fornecedor e os seus concorrentes domésticos. É, desta forma, muito difícil para o Governo de um país estimar, com um relativo grau de certeza, as implicações que terão estes *spillovers*, bem como até que ponto as alterações que se verifiquem na economia doméstica sejam resultado do estabelecimento da ZAA. Por outro lado, as externalidades são algo de difícil quantificação, especialmente quando relacionadas com os efeitos informais.

2.5.2. Motivações para as empresas investirem nas ZAA

A crescente concorrência que existe à escala mundial implica que se procure constantemente novas formas de produzir mais eficientemente e a menores custos. Em particular, as empresas multinacionais são capazes de procurar constantemente novas localizações onde possam produzir os seus produtos, ou partes dos seus produtos, a custos mais baixos. As ZAA oferecem, geralmente, uma localização muito favorável, para além de um

²² Ver McIntyre, Narula e Trevino (1996), p. 437.

conjunto de incentivos muito importantes para estas empresas, os quais funcionam como factores de motivação para o seu estabelecimento²³.

No entanto, convém salientar que estes incentivos variam de ZAA para ZAA, e apesar do preço de mão-de-obra ser o factor mais importante e que, dessa forma, mais condiciona a decisão das empresas, os outros factores são igualmente importantes, tendo cada vez mais importância na determinação do local onde uma empresa multinacional vai investir.

²³ Segundo a UNIDO (1980), pp. 14-15: podemos distinguir dois tipos de incentivos que são postos à disposição das empresas que se queiram estabelecer nas ZAA. Em primeiro lugar, temos os pré-requisitos necessários ao desenvolvimento de actividades industriais, nomeadamente, a disponibilidade de mão-de-obra disciplinada, os baixos níveis salariais (quando relacionados com a produtividade e especialização/qualificação), as infraestruturas, a proximidade de mercados e dos itinerários internacionais, a estabilidade política bem como atitudes favoráveis ao IDE, e por último, a facilidade de importação e exportação de bens, capitais e lucros. Em segundo lugar, temos as concessões e subsídios que são postos à disposição das empresas que se fixam nas ZAA pelos governos dos países anfitriões. Neste tipo de incentivos podemos incluir as isenções e/ou reduções fiscais, a livre exportação e importação de bens, e o fornecimento de serviços e infraestruturas a preços subsidiados.

2.6. Os benefícios que decorrem do estabelecimento de uma ZAA num país em desenvolvimento

Como salienta McIntyre *et al.* (1996), do estabelecimento de uma ZAA poderão resultar dois tipos de benefícios. Os do primeiro tipo são aqueles que resultam das externalidades de curto prazo, tais como as transferências de tecnologia, o emprego, e os ganhos ao nível da balança de capitais (por via das divisas estrangeiras) e da balança de transacções correntes (por via das exportações), que são os mais formais, os mais facilmente quantificáveis e, por isso os mais estudados. Os do segundo tipo são aqueles que resultam das externalidades de longo prazo decorrentes das operações das ZAA, sobretudo, através do estabelecimento e desenvolvimento de ligações com a economia doméstica.

2.6.1. Ao nível do emprego.

Um dos principais objectivos para um país em desenvolvimento que cria uma ZAA, é o de aumentar o emprego. Desta forma, as ZAA localizam-se, na sua maioria, em áreas geográficas de depressão económica, com elevadas taxas de desemprego. O emprego poderá assumir a forma de emprego directo, através das empresas multinacionais localizadas na ZAA, ou emprego indirecto, que resulta do aumento da procura, por parte destas, de bens e serviços de apoio.

As duas primeiras ZAA a serem estabelecidas em países em desenvolvimento situam-se em Mayaguez, Porto Rico (1962) e Kandla, Índia (1965). Os dados disponíveis mais recentes apontavam para que, em 1986, o número destas zonas fosse de 175, envolvendo cerca de 50 países em todo o mundo. Em termos de empregos directamente criados pelas ZAA nos países em desenvolvimento, a UNCTC estimava que, em meados dos anos 90, o seu número rondaria os 2,5 a 3 milhões.²⁴

No que respeita ao emprego indirecto, as estimativas também conduzem a resultados diferentes dependendo do país. No Egipto, por exemplo, cada posto de trabalho criado pela ZAA conduz à criação indirecta de um outro posto de trabalho na economia doméstica,

²⁴ Ver McIntyre, Narula e Trevino (1996), p. 440.

quando em Taiwan, somente um posto de trabalho é criado indirectamente, por cada quatro postos criados na ZAA.²⁵

Para além disto, a maior parte dos postos de trabalho criados pelas ZAA envolvem tarefas de montagem que requerem baixos níveis de especialização e formação. As ZAA, situadas em países em desenvolvimento, têm atraído empresas que estão principalmente interessadas em explorar os baixos custos de mão-de-obra, não se encontrando processos sofisticados de produção. Da mesma forma, as fases de fabrico que antecedem a montagem, e que envolvem tecnologias mais avançadas, permanecem nos países industrializados. Na ZAA de Masan (Coreia do Sul) 82% dos trabalhadores não têm qualquer qualificação, correspondendo os restantes 8% a mão-de-obra qualificada e especializada.²⁶

Por último, as empresas multinacionais presentes nas ZAA tendem sobretudo a contratar jovens do sexo feminino e sem qualquer especialização, uma vez que aceitam salários até 50% menores do que os seus correspondentes masculinos, são mais disciplinadas e muitas vezes demonstram uma maior agilidade manual²⁷ em tarefas desempenhadas em linhas de montagem. Contudo, nos últimos anos, esta tendência tem vindo a diminuir.²⁸

2.6.2. Ao nível das transferências de tecnologia

As transferências de tecnologia que envolvem as empresas multinacionais ocorrem a um nível intermédio, através dos controlos de qualidade. De facto, a exigência de elevados padrões de qualidade parece ser a força motriz que leva a que se dêem transferências de tecnologia. Desta forma, devido ao facto dos produtos, produzidos nas ZAA, terem de respeitar padrões de qualidade exigidos pelos mercados mundiais, os componentes fornecidos pela indústria doméstica, também terão de possuir esses padrões de qualidade. Assim, as empresas multinacionais não costumam hesitar em treinar fornecedores locais educando-os para um estilo de gestão e de produção assente na qualidade.

Os países anfitriões também procuram incentivar as empresas multinacionais a investir em indústrias capital intensivas, persuadindo-as a aumentar o volume do valor acrescentado

²⁵ Ver McIntyre, Narula e Trevino (1996), p. 441.

²⁶ Ver McIntyre, Narula e Trevino (1996), p. 441.

²⁷ Para uma visão diferente ver Gruwald (1987), pp. 225-226.

das suas actividades no país. Para atingir este objectivo, estes países desenvolveram uma série de incentivos por forma a que as empresas multinacionais estabeleçam e reforcem laços com a economia local, sobretudo ao nível do fornecimento e da contratação de pessoal administrativo e técnico. A título de exemplo²⁹, em Singapura, as autoridades subsidiaram a formação de mão-de-obra local, e financiaram algum do equipamento necessário para as indústrias tecnologicamente mais avançadas. Os Governos dos países anfitriões esperam que estes laços, que se venham a estabelecer, permitam o aparecimento de outras empresas domésticas subcontratadas, o que tende a optimizar a transferência de tecnologia, conduzindo ao desenvolvimento.

Infelizmente, muitos destes incentivos têm sido em vão, uma vez que nestas zonas a maioria das empresas multinacionais leva a cabo actividades trabalho intensivas, sobretudo operações de montagem, pelo que a sua contribuição para o desenvolvimento das economias locais tem sido algo modesta. Em determinados casos, o investimento total efectuado pelas empresas multinacionais, em determinadas ZAA, foi inferior ao investimento em instalações e infraestruturas, efectuado pelos Governos anfitriões. De acordo com Rondinelli (1987), o governo chinês despendeu cerca de 1.000 milhões de dólares americanos (USD) procurando tornar a zona económica especial de Shezen atractiva para as empresas multinacionais, tendo somente atraído um investimento de cerca de 840 milhões de USD por parte destas.³⁰

Apesar de haver poucos estudos, que se refiram aos *technological spillovers* que decorram da presença de uma ZAA, as evidências empíricas são de carácter contraditório. Segundo McIntyre *et al.* (1996), apesar dos estudos levados a cabo por Globerman (1979) e Nadini (1991) sugerirem que os *spillovers* resultantes das empresas multinacionais tem um efeito positivo sobre os níveis de produtividade do país anfitrião, outros estudos levados a cabo por Cantwell (1989) e por Haddad & Harrison (1991) sugerem que os *spillovers* não ocorrem, ou então não tem qualquer efeito positivo sobre as indústrias locais. Para Kokko (1992), os *spillovers* que decorram da actividade das empresas multinacionais dependem da diferença que exista, em termos tecnológicos, entre as empresas locais e as estrangeiras. Desta forma, é mais natural que estes *technological spillovers* ocorram quando as empresas domésticas tem um nível tecnológico similar ao das empresas multinacionais e, quando as condições que se

²⁸ Ver o caso do México e das Maurícias.

²⁹ Ver McIntyre, Narula e Trevino (1996), p. 443.

³⁰ Ver McIntyre, Narula e Trevino (1996), p. 444.

encontrem no mercado encorajem a competitividade. Porém, estas condições raramente estão presentes na maioria das ZAA estabelecidas nos países em desenvolvimento.

As empresas multinacionais, para além de não permitirem o acesso a tecnologias modernas (em termos de produtos e processos), tendem também a centralizar as operações de investigação e desenvolvimento (I&D) no país de origem. Por outro lado, uma vez que estas empresas já dispõem de uma rede global de transacções intra-firma, torna-se difícil que sejam criadas ligações, quer a montante quer a jusante, entre estas e as empresas locais. Da mesma forma, parece ser mais provável que exista subcontratação quando estamos perante empresas de pequena ou média dimensão, uma vez que estas não tem a mesma tendência, que as empresas multinacionais, para promover transacções dentro da sua própria estrutura.

Existem várias razões pelas quais as empresas multinacionais tendem a minimizar as ligações com a economia do país anfitrião. Em primeiro lugar, o fornecimento intra-firma permite, não só a garantia de altos níveis de qualidade, como permite tirar partido de uma vantajosa política de transferência de preços. Em segundo lugar, a maior parte dos investidores presentes nas ZAA não se querem comprometer com os fornecedores locais em contratos de longa duração, uma vez que poderão decidir terminar as suas operações e sair num curto espaço de tempo.

Por seu lado, os Governos destes países também têm a tendência para isolar a economia local, com o intuito de proteger as empresas locais da concorrência das multinacionais que operam na ZAA, limitando a transferência de tecnologia e de *know-how*. Como resultado, as empresas domésticas não competem com as suas congéneres estrangeiras localizadas na ZAA, e geralmente tendem a não se envolver nos mesmos sectores industriais.

2.6.3. Ao nível das divisas estrangeiras e das exportações

Um dos maiores problemas que aflige a maioria dos países em desenvolvimento é a crónica falta de divisas estrangeiras. Ao mesmo tempo, uma importante parte da produção das ZAA, senão mesmo a sua totalidade, destina-se à exportação. Ora, um dos principais objectivos por parte destes países, é que as exportações das ZAA gerem a quantidade suficiente de divisas, não só para contrabalançar a importação de bens intermédios e de



equipamentos, mas também para alterar substancialmente a posição da balança de pagamentos do país. Os ganhos de divisas gerados pelas ZAA consistem ao valor acrescentado domesticamente, limitando-se, naqueles países onde o fornecimento de componentes e matérias-primas não está desenvolvido, aos salários pagos a trabalhadores.

Quando examinamos o impacto das ZAA nas economias locais, o valor do total de exportações menos as divisas gastas em *inputs* importados não corresponde á totalidade das divisas retidas no país, uma vez que uma porção dos lucros são repatriados. Para além disto, as receitas que deveriam resultar dos impostos aplicados às empresas a operar na ZAA, e que deveriam uma importante fonte de divisas, não o são, uma vez que os governos anfitriões, na tentativa de atrair as empresas multinacionais, concedem benefícios e isenções fiscais. Por outro lado, no caso das empresas multinacionais estabelecidas nas ZAA não terem quaisquer regalias em termos fiscais, estas sempre poderão reduzir a incidência fiscal através duma oportuna política de transferência de preços.

Segundo McIntyre (1996), as exportações que resultam das actividades das empresas que se encontram nas ZAA representam menos do que cerca de 5% do total das exportações dos países anfitriões, sendo este valor superior quando nos referimos somente ao total de exportações de produtos manufacturados. Na Malásia, como exemplo³¹, as exportações das ZAA representavam, em 1979, cerca de um quarto do total das suas exportações de produtos manufacturados, enquanto em Taiwan, as três ZAA aí existentes eram responsáveis por cerca de 48% dos *superavites* anuais entre 1967 e 1979. No entanto, já na ZAA de Manaus, no Brasil, a implantação desta ZAA redundou num falhanço total, o que levou as autoridades a convertê-la numa zona de processamento de importações (*import processing zone*), cujo objectivo seria o de minimizar os custos de importação, importando bens intermédios para finalização e venda no país³². Estes exemplos demonstram, mais uma vez, que as ZAA poderão ter efeitos amplamente diferentes conforme as situações e os países.

³¹ Ver McIntyre, Narula e Trevino (1996), p. 446.

³² Ver McIntyre, Narula e Trevino (1996), pp. 446-447.

2.7. Os custos que decorrem do estabelecimento de uma ZAA num país em desenvolvimento

Os países em desenvolvimento utilizaram, inicialmente, as ZAA como uma ferramenta de desenvolvimento económico. A crescente popularidade que estas têm é, sem dúvida, resultado do êxito económico de países como a Coreia do Sul, Taiwan e Malásia, reforçada pelo sucesso de Hong-Kong e Singapura como zonas de comércio livre.

Contudo, apesar do facto de algumas terem fracassado, ou tido um sucesso limitado, novas ZAA continuam a aparecer nos nossos dias. Isto deve-se, sobretudo, ao facto de que as experiências anteriores que tiveram maus resultados não terem sido muito divulgadas, e, mais importante, pelo facto de ser algo difícil fazer uma análise de custo/benefício de uma forma satisfatória ao longo de um período de tempo. Isto é, as ZAA podem criar benefícios iniciais, os quais, posteriormente, poderão ser anulados por custos para o país anfitrião. Desta forma, o sucesso de uma ZAA deverá ser examinado de uma forma dinâmica ao longo de um largo período de tempo, levando em conta o estado de desenvolvimento do país, os recursos e incentivos que este oferece às empresas multinacionais, o poder de negociação de que dispõe, e a contribuição das empresas multinacionais para os objectivos fixados para a área, na altura e onde a ZAA foi construída.

Anteriormente, já examinamos os principais benefícios, que os países anfitriões procuram atingir, cabendo, agora, examinarmos o lado dos custos que resultam do estabelecimento de uma ZAA. Do ponto de vista dos governos anfitriões, existem dois factores que são de importância crítica para a potencial rentabilidade das ZAA: o custo da construção do enclave da ZAA, e os custos inerentes aos incentivos e subsídios prestados pelo governo. Se os custos de construção da ZAA forem elevados, e se, nos esforços em atrair as empresas multinacionais, os governos locais concedem generosos incentivos e subsídios, estas poderão não vir a gerar um efeito positivo, em termos líquidos.

Um outro custo, muitas vezes desprezado e que também decorre do estabelecimento de uma ZAA, é aquele que se refere à emigração das áreas rurais para as áreas urbanas que se desenvolvem à volta desta, dando origem a bairros de habitação precária, o que implica custos para construção e manutenção de habitação e infraestruturas. No entanto, em determinados casos, as ZAA estão localizadas em áreas com sérias limitações a nível económico, e poderão

contribuir para baixar o desemprego nestas, logo aqui passa a haver um benefício. Porém, é algo difícil fazer com que as empresas invistam em áreas como estas, sem incentivos.

Por outro lado, existe a dificuldade, por parte dos países anfitriões, em determinar o impacto do desenvolvimento, sobretudo devido à natureza dinâmica das externalidades. Por exemplo, o aumento da poluição originado pela existência de uma ZAA poderá, à primeira vista, ser um custo relativamente baixo comparando com os benefícios que traz. No entanto, se levarmos em linha de conta o efeito multiplicador que resultará das ligações que se estabelecem entre as empresas multinacionais e as empresas domésticas, e do facto de que estas se estenderão ao longo de um período de tempo, então o custo poderá assumir proporções muito mais significantes. Não será necessário dizer que as externalidades positivas e negativas variam conforme o sector industrial tal como a localização da ZAA em termos geográficos. Se as infraestruturas de uma determinada localização são escassas, então as externalidades negativas que decorram do estabelecimento de uma ZAA poderão ser maiores porque vai ser posta uma maior pressão sobre recursos limitados. Da mesma forma, a externalidade negativa que decorre do aumento da poluição, será menor em sectores trabalho intensivos do que em sectores capital intensivos, como seria o caso do sector químico.³³

2.7.1. Ao nível do emprego

O emprego é visto como um benefício para o país anfitrião e uma das principais razões que levam os países a promoverem uma ZAA no seu território. Porém, a contribuição das ZAA para o aumento do número de postos de trabalho não deverá ser sobrestimada. De facto, na maior parte das vezes, o número de pessoas empregadas nas ZAA não é muito relevante, em termos relativos, para o país anfitrião. Desta forma, tirando os casos de Taiwan e das Maurícias, na esmagadora maioria dos casos aquelas não representam mais do que 1% do total da população activa.

Também os custos inerentes à criação de emprego nas ZAA são muito elevados, sobretudo quando comparados com os da criação de empregos no sector agrícola, ou mesmo nas empresas industriais de pequena e média dimensão. De acordo com McIntyre et al. (1996), que citam dados avançados por Rondinelli (1987), entre 1970 e 1982 o Governo sul coreano

³³ Ver McIntyre, Narula e Trevino (1996), pp. 448-449.

gastou 118 milhões de USD na ZAA de Masan. Apesar do projecto ter tido um resultado positivo, os custos em gerar 30.000 postos de trabalho rondaram os 5.000 USD por cada um. Da mesma forma, o Governo filipino gastou, até 1983, 352 milhões de USD na construção das infraestruturas de três ZAA que geraram 30.574 postos de trabalho, o que dá uma média de 11.354 USD por posto de trabalho criado.

Por outro lado, parece ser evidente que as autoridades ainda não estão completamente cientes do princípio do custo de oportunidade, ou seja, aquilo que um trabalhador auferiria normalmente se estivesse empregado numa outra qualquer localização e na ausência de uma ZAA.

No que se refere ao pessoal altamente qualificado, as ZAA empregam, geralmente, muito poucos profissionais locais, preferindo recorrer aos serviços de trabalhadores estrangeiros para desempenharem tarefas que requeiram maior especialização. Dada a escassez local destes trabalhadores especializados, o país não extrairá grandes benefícios do seu emprego nas empresas multinacionais estabelecidas na ZAA, uma vez que aqueles são perfeitamente capazes de se colocar em quaisquer oportunidades de trabalho que surjam (dentro ou fora da ZAA), ao contrário dos trabalhadores não-qualificados, que já têm grandes dificuldades a esse nível³⁴.

2.7.2. Ao nível das transferências de tecnologia

As transferências de tecnologia podem ser de dois tipos: as transferências tangíveis, tais como a transferência de capital, equipamento e *spillovers*; e as transferências intangíveis, tais como a transferência de *know-how*. As do primeiro tipo são, na grande maioria, raras, devido às actividades industriais trabalho intensivas e com pouco valor acrescentado que as empresas multinacionais levam a cabo nos países em desenvolvimento. Contudo, isto varia em função do nível de desenvolvimento do país anfitrião, da tecnologia disponível no mesmo, e da tecnologia aí utilizada pela empresa multinacional. Se o país de origem da empresa multinacional estiver num estágio de desenvolvimento mais elevado, e com um correspondente nível tecnológico, então esta poderá decidir transferir para o país anfitrião equipamentos e processos que são obsoletos no país de origem, ou então, tecnologias economicamente ineficientes.

³⁴ Ver McIntyre, Narula e Trevino (1996), p. 450.

Enquanto esta tecnologia transferida for suficiente para o país anfitrião, no seu actual estado de desenvolvimento, esse país permanecerá numa fase de *catch-up* do desenvolvimento, devido ao facto de receber tecnologias que outros países vão deixando de utilizar. Por outro lado, se as empresas multinacionais aplicarem tecnologia de ponta, isso significará a utilização de menos mão-de-obra, o que implica a criação de menos postos de trabalho, o que deitará por terra um dos grandes benefícios que decorrem do estabelecimento de uma ZAA num país em desenvolvimento.

O desenvolvimento de indústrias de apoio acontece frequentemente, sobretudo a montante, utilizando bens intermédios e matérias-primas locais nos processos de produção. A utilização de bens intermédios produzidos domesticamente é encorajada pelos países anfitriões, e a produção de bens com alguma incorporação de valor local costuma fazer parte dos acordos estabelecidas entre as autoridades locais e as empresas multinacionais. Em Taiwan, como exemplo, as regras estabelecem claramente que as empresas que estão presentes nas ZAA deverão produzir bens que incorporem pelo menos 25%, do preço total do bem exportado, de valor acrescentado local³⁵. Já no caso do México, onde não existe essa obrigação, estudos efectuados em 1991 junto de *maquiladoras* japonesas mostram que a percentagem de *inputs* fornecidos por empresas locais varia entre 0 e 35%, apesar de, na maioria dos casos, não ultrapassar os 5%.³⁶ No entanto, existem dois problemas associados à estratégia acima descrita para o caso de Taiwan. Em primeiro lugar, temos de considerar o efeito dos subsídios, uma vez que diversos países produzem bens primários e intermédios para utilização interna a custos marginais, subsidiando, desta forma, o consumo local. Quando fornecidos às empresas multinacionais a operarem na ZAA, estes bens acarretam um custo que corresponde à diferença entre o custo marginal por unidade produzida e o seu custo de oportunidade por unidade produzida se exportada. No caso dos recursos locais não estarem plenamente empregues, então o custo de oportunidade, que decorre do fornecimento às empresas multinacionais, será igual ou menor que o seu custo marginal e, desta forma, poderá criar um benefício para o país anfitrião. Em segundo lugar, se a indústria que produz o bem intermédio for altamente protegida, tal como a indústria têxtil na Indonésia, a utilização de bens intermédios locais poderá criar um custo que será igual à diferença entre o preço do mesmo bem se importado e o preço desse bem (protegido) produzido localmente. O facto de as

³⁵ Ver McIntyre, Narula e Trevino (1996), p. 451.

³⁶ Ver Kenney e Florida (1994), p. 40.

empresas domésticas operarem num ambiente protegido, faz com que não disponham de tantas vantagens competitivas como as suas congéneres multinacionais, vindo reduzir os potenciais benefícios gerados pelas externalidades que normalmente resultam da actividade das empresas multinacionais.

2.7.3. Ao nível das divisas estrangeiras e das exportações

As ZAA são vistas como uma oportunidade para um país em desenvolvimento expandir as bases da sua economia, provocando o abandono progressivo da produção de bens primários, ao mesmo tempo que incentiva a produção de bens manufacturados. A dependência, que muitos países em desenvolvimento têm nos bens primários, como sua principal fonte de divisas estrangeiras, tem-se revelado extremamente prejudicial, uma vez que os preços reais destes bens têm, ao longo das últimas décadas, estagnado ou caído, ao mesmo tempo que o preço dos bens manufacturados tem vindo a aumentar.

Nestes países, a procura de divisas estrangeiras têm vindo a aumentar com o aumento de população, enquanto a oferta tem-se mantido inalterável, pelo que, ao encorajar IDE nos enclaves, os seus Governos esperam incrementar a atracção de ainda mais capitais estrangeiros. Para além disso, à medida que a transferência de tecnologia ocorre, espera-se que se desenvolva a substituição de importações³⁷, reduzindo a procura de divisas estrangeiras, e dessa forma pressionando a curva da procura a baixar.

No entanto, este cenário raramente se concretiza. Em primeiro lugar, como já vimos antes, os ganhos resultantes da exportação dos bens manufacturados são, muitas vezes, anulados pelos custos dos bens intermédios, pelo que, os ganhos resultantes das exportações líquidas raramente são volumosos. Para além disto, as exportações líquidas não incluem a saída de capitais para o pagamento de empréstimos, no caso das empresas multinacionais utilizarem capital e equipamentos importados. Por último, os rendimentos que resultariam dos impostos e taxas também serão escassos, devido às concessões feitas pelos Governos locais às empresas multinacionais que se estabeleçam nas ZAA.

³⁷ A este nível não falamos de uma política de substituição de importações mas do facto de as empresas domésticas produzirem bens consumidos a nível local, o que diminuiria a sua procura nos mercados internacionais, logo provocando uma menor saída de divisas.

2.8. As limitações das ZAA para o desenvolvimento destes países

Dos dados recolhidos, as ZAA têm tido um sucesso limitado, o qual depende da criação e da ampliação das vantagens locais específicas que poderão despertar o interesse para o investimento das empresas multinacionais. Até agora, como os custos inerentes a que se consiga isto para uma só região parecem ser menores do aqueles que seriam necessários para melhorar as vantagens comparativas da totalidade do país, a criação de ZAA parece ser uma boa política. Contudo, as ZAA não criam, por si próprias, uma vantagem comparativa, mas simplesmente utilizam capacidades existentes, sobretudo no caso da ZAA se encontrar isolada da economia doméstica.

Os benefícios das ZAA tradicionais são limitados, e deverão ser constantemente avaliados, tendo em vista a sua ampliação ou a sua desactivação, à medida que as vantagens comparativas do país anfitrião se alteram. Quando as vantagens locais específicas se baseiam sobretudo nos baixos custos da mão-de-obra (uma vantagem comparativa comum à maioria dos países em desenvolvimento), o poder de negociação do país anfitrião é muito limitado, e os benefícios que resultarão de uma ZAA nesta situação tenderão a deteriorar-se à medida que aumente o número de ZAA a oferecerem as mesmas vantagens.

Desta forma, parece ser dado adquirido que as ZAA não são máquinas de desenvolvimento, mas poderão actuar como elemento catalisador se incorporado numa política industrial bem delineada. Os países em desenvolvimento não deverão confiar somente nas ZAA como forma de conseguirem a sua industrialização.

A seguir examinaremos em particular as ZAA que se localizam no México, ao longo da fronteira entre este e os EUA, as chamadas *maquiladoras*.

3. A INDÚSTRIA MAQUILADORA MEXICANA

3.1. O conceito de indústria maquiladora

Ao longo da fronteira entre o México e os Estados Unidos da América existem milhares de fábricas de montagem que são responsáveis pela produção e pelo aperfeiçoamento activo de uma grande variedade de bens intermédios e finais para exportação. Na sua maioria, estas fábricas são de capital estrangeiro, e são conhecidas como *maquiladoras*.

Este tipo de indústrias são o resultado de um programa que teve o seu início em 1965 - O Programa de Industrialização da Fronteira Norte do México, tendo resultado da vontade, quer do México quer dos EUA, em retirar benefícios das especificidades daquela região.

Na realidade a indústria *maquiladora* não é mais do que a repartição da produção entre dois países diferentes, podendo ser vista como uma extensão da teoria da divisão internacional do trabalho³⁸. Muitas empresas, tendo de enfrentar a concorrência internacional de congéneres, deslocalizam determinadas fases do processo produtivo para países onde os factores produtivos, empregues no mesmo, são mais abundantes e/ou de custos relativos mais baixos. Estas empresas estabelecem filiais estrangeiras nesses países, ou estabelecem contratos com empresas locais, por forma a reduzir os custos relativos dos seus produtos.

As empresas estrangeiras, sobretudo as norte-americanas, que se estabelecessem ao abrigo daquele Programa poderiam exportar bens intermédios para as suas filiais ou para empresas contratadas - *maquiladoras* - sem pagarem tarifas aduaneiras, ao abrigo dos artigos 806.30 e 807.00 do código aduaneiro dos EUA³⁹. Estas, por sua vez, aproveitavam as vantagens resultantes do facto de existir uma grande disponibilidade de mão-de-obra não

³⁸ Ver Schwartz (1987), p. 5.

³⁹ Ver Kenney & Florida (1994), p. 29: "The mexican government's strategy was to take advantage of items 806.30 and 807.00 of the Tariff Schedule of United States. These items permit goods to be «assembled abroad from US components and brought back into the US with duty only on the value added, mainly the labor and overhead costs.". Hoje em dia, estas rubricas aduaneiras (806.30 e 807.00) têm nova designação segundo o US Harmonized Tariff Schedule (9802.00.40; 980200.60; 980200.80). Ver DeVault (1997), pp. 952-954: "Provision 980200.80 of the US HTS provides preferential tariff treatment to certain imports assembled abroad from components produced in the US. Under this provision, these imports are subject to tariffs only on the value added in foreign assembly; no tariffs are levied on the value added by US components." Ver Baz (1998), Bancomext internet site: "There are harmonized tariff sections 980200.60 e 980200.40, where duty is assessed only on the value added...".

especializada, o que permitia a montagem ou o aperfeiçoamento activo desses bens intermédios a baixos custos⁴⁰.

Após esta fase de produção mão-de-obra intensiva, os produtos são novamente exportados para os EUA, estando desta vez, sujeitos a tarifas aduaneiras que somente vão incidir sobre o valor acrescentado aos mesmos.

Por outro lado, as tarifas aduaneiras, que incidem sobre o valor acrescentado a estes produtos, são muito mais favoráveis pelo facto de estarem englobadas no SGP, que permite a importação de produtos de países em desenvolvimento (no qual se incluía o México). No caso específico das *maquiladoras*, 35% do valor do produto estava sujeito ao tratamento SGP a dar ao México. Desta forma, para as empresas americanas, os custos relativos à mão-de-obra local e ao pagamento das tarifas aduaneiras são muito menores do que no caso de não se deslocalizar a produção, ou parte do processo produtivo.

Esta indústria surgiu, sobretudo, através do investimento de empresas norte-americanas, interessadas em aproveitar as vantagens que se vislumbravam a sul da fronteira. As empresas norte-americanas, e outras, que operavam nos EUA, viam-se confrontadas com o facto de a mão-de-obra local ser muito cara, isto apesar de ser mão-de-obra qualificada e/ou especializada. Porém, muitas destas empresas não necessitavam deste tipo de mão-de-obra para levar a cabo as suas actividades. Perante esta situação, tornava-se atractivo, para as empresas americanas, deslocalizarem o fabrico de produtos de trabalho intensivos para países como o México, onde essa mão-de-obra era relativamente mais barata, tal como os custos de transporte, devido à proximidade geográfica e às acessibilidades existentes.

Para além do interesse manifesto das empresas americanas e do Governo norte-americano, interessado no desenvolvimento do México com vista a reduzir os níveis de imigração ilegal⁴¹, também existia uma forte convicção, por parte do Governo mexicano, de que esta indústria poderia dar um enorme impulso ao desenvolvimento económico do país⁴².

⁴⁰ Ver Schwartz (1987), p. 6.

⁴¹ Ver Grunwald (1983), pp. 238-240. Ver Wilson (1998), p. 31: "In 1996, Mexico's *Colegio de la Frontera Norte* estimated that 5 million mexicans worked in the United States without documents, earning about \$30 billion a year, of which they sent \$3.6 billion back home to family in Mexico. (...) The number of undocumented Mexican workers in the United States seemed to be growing by about 150.000 a year."

⁴² Ver Schwartz (1987), pp. 3-5.

Estavam, portanto reunidos os interesses para que fosse posto em marcha um programa que permitisse e incentivasse a indústria *maquiladora*.

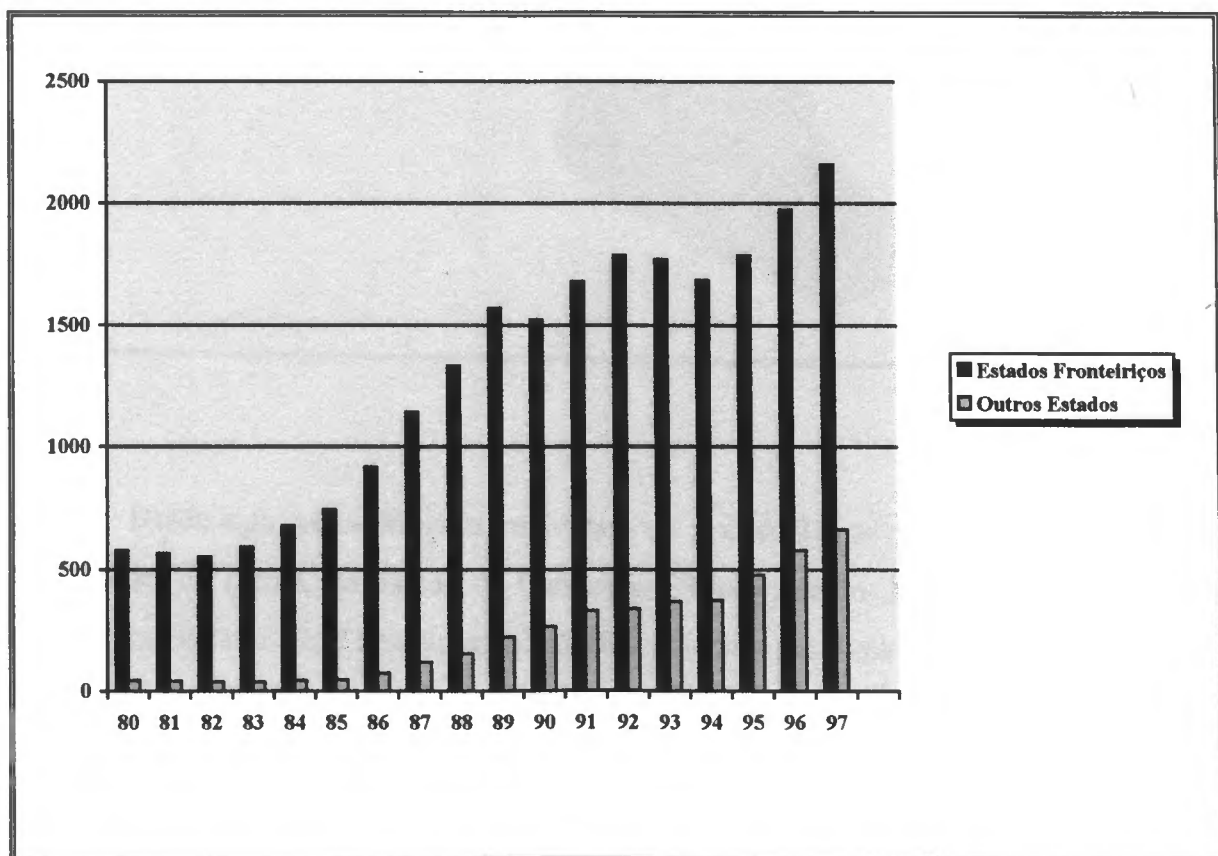
Para além da indústria *maquiladora* permitir uma racionalização dos custos da produção das empresas norte-americanas, que deslocalizassem a sua produção para aquela área, fornecendo mão-de-obra barata, também as rubricas 806.30 e 807.00 e o SGP dos EUA, vieram incentivar esta indústria e tornar as empresas norte-americanas mais competitivas face às suas congéneres estrangeiras.

Isto, aliado à proximidade do México face às bases industriais americanas e ao apoio prestado pelo Governo mexicano, em termos de incentivos ao investimento, tornaram o Programa muito convidativo para as empresas norte-americanas, bem como para empresas de outros países, as quais tem vindo a compreender as vantagens de se estabelecerem nesta área.

3.2. Localização destas indústrias

As *maquiladoras* fixaram-se, sobretudo, ao longo da fronteira entre o México e os EUA, apesar de, recentemente, haver uma certa tendência para estas indústrias se estabelecerem mais para o interior do país (ver gráfico 1).

Gráfico 1
Evolução do Número de Estabelecimentos por Entidade Federativa: 1980-97
(Totais Estados Fronteiriços e Outros Estados)



Nota: Os dados a partir de 1996 são provisórios;
Os dados referem-se ao fim de cada período.

Fonte: INEGI (1998), Internet site.

O Programa de Industrialização previa, na altura em que foi criado, que as *maquiladoras* se estabelecessem numa faixa de vinte quilómetros de largura, ao longo da fronteira⁴³, o que envolvia diversos Estados mexicanos que faziam fronteira com os EUA. A designação, bem como a localização desses Estados pode ser vista no **figura 3**.

⁴³ Ver Schwartz (1987), pp. 6-7.

Figura 3
Estados Fronteiriços Mexicanos
(Principal localização das maquiladoras)



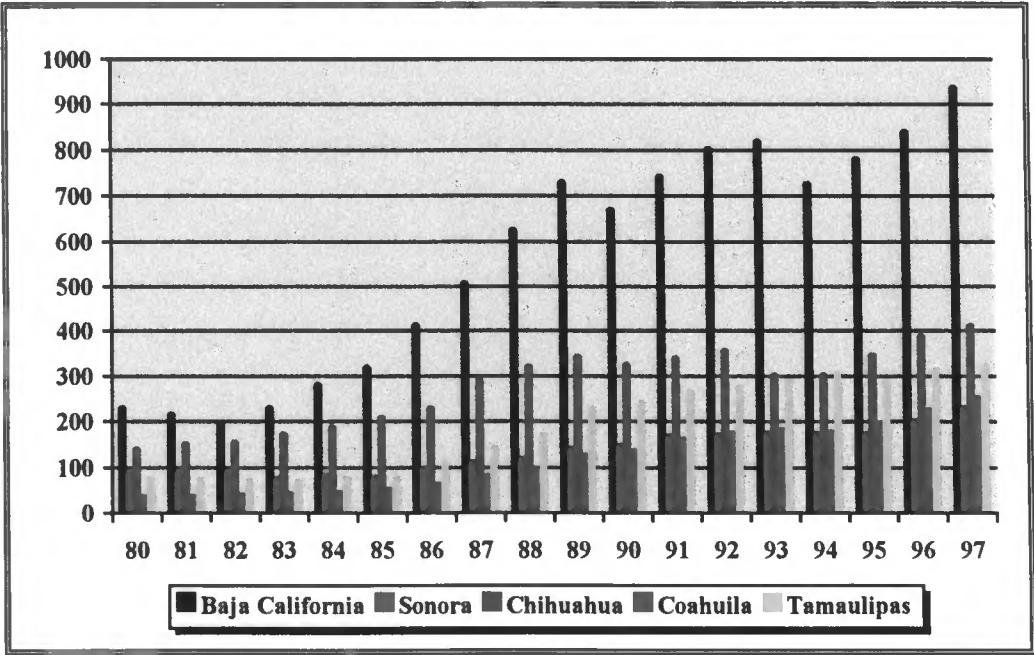
Desde logo, as localizações preferidas (ver **gráfico 2**) por este tipo de indústrias foram as cidades de Juarez, no Estado de Chihuahua; Nuevo Laredo, Matamoros, Reynosa e Rio Bravo no Estado de Tamaulipas; Mexicali e Tijuana, na Baja Califórnia; Agua Prieta e Nogales, no Estado de Sonora; e Piedras Negras e Ciudad Acuna, em Coahila. Estas localizações foram escolhidas pelo facto de disporem de mão-de-obra abundante, para além de infraestruturas básicas já construídas e de zonas de passagem fronteiriça⁴⁴.

Como tem havido, ao longo dos anos, uma grande fixação de indústrias nestas cidades e seus arredores, existe uma clara tendência para que novas indústrias se fixem noutras áreas mais a sul, no interior do México. Esta tendência começou nos anos 70, e tem na sua base o custo dos factores produtivos. À medida que uma indústria cresce e se desenvolve, o grau de especialização e o custo da mão-de-obra tendem a aumentar. A pressão provocada na procura de trabalho faz com que haja uma oferta de trabalho mas para níveis salariais mais elevados. Também se observa algo semelhante no que respeita ao preço das instalações. Como existe

⁴⁴ Ver Schwartz (1987), pp. 6-7.

muita procura para um determinado nível de oferta, o seu preço por metro quadrado será mais elevado.

Gráfico 2
Evolução do Número de Estabelecimentos por Entidade Federativa: 1980-97
(Estados Fronteiriços)



Nota: Os dados a partir de 1996 são provisórios;
Os dados referem-se ao fim de cada período.
Fonte: INEGI (1998), internet site.

Desta forma, empresas que não estejam interessadas em mão-de-obra especializada ou qualificada, bem como em instalações que se situam em zonas já saturadas, procuram novas localizações mais a sul, onde existe muita mão-de-obra não qualificada barata e disponível, e instalações a preços mais atractivos. Se observamos o **gráfico 1**, poderemos concluir que será isso que tem acontecido ao longo dos últimos anos, sobretudo a partir dos anos 90. Nesta última década muitas indústrias *maquiladoras* se tem fixado em Estados não fronteiriços (ver Outros Estados no **gráfico 1**), sobretudo nos Estados de Durango, Jalisco, Yucatan e Zacatecas.

Um outro factor que também tem funcionado como elemento de atracção são os parques industriais, os quais dispõem de infraestruturas adequadas a este tipo de indústrias. Estes parques industriais surgiram com o Programa de Industrialização, e resultavam do

pressuposto de que as empresas estrangeiras para se fixarem necessitariam de boas condições para levar a cabo as suas actividades, procurando, assim, contrariar a ideia de que esta zona a sul da fronteira com os EUA tinha imensas insuficiências.

Estes parques dispõem de electricidade, água e rede de esgotos, o que veio, ao longo dos anos, atrair muitas empresas. Actualmente, existe uma rede de parques industriais privados nos Estados da Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahila, Nuevo Leon, Tamaulipas, Hidalgo, Estado de Mexico, Jalisco, Yucatan e Aguascalientes.

3.3. O Programa de Industrialização da Fronteira Norte do México

3.3.1. Contexto Histórico

Ao longo da região fronteira entre o México e os EUA, as oportunidades de emprego encontravam-se tradicionalmente limitadas ao sector agrícola. Porém, durante as décadas de 40 e 50 os empregos disponíveis nas explorações agrícolas não eram suficientes para dar ocupação à totalidade da população activa. Esta situação fez com que a população desempregada se dirigisse para as cidades do norte do México com o objectivo de obter emprego similar nos EUA, onde os salários eram muito superiores.

Durante a II Guerra Mundial e o período pós-guerra de reajustamento e expansão económica para os EUA (1941-50), os imigrantes mexicanos desempenharam um papel muito importante. Naquela altura a política de imigração dos EUA não era muito restritiva, uma vez que a sua população activa era precisa para o esforço de guerra. Logo os trabalhadores mexicanos vieram preencher estas necessidades, tendo contribuído para a expansão económica no sudoeste dos EUA.

Em 1951, os EUA, em colaboração com o México, adoptaram o Programa *Bracero*. Este programa permitia que cidadãos mexicanos entrassem legalmente nos EUA como trabalhadores agrícolas sazonais. Contudo, o enorme êxodo de trabalhadores mexicanos do interior e norte do México para a zona fronteira, fez com que houvesse um grande aumento no número de desempregados naquela área, para além de sobrecarregar as estruturas locais (habitação, serviços locais).

Para enfrentar esta situação, o Governo mexicano, utilizando a política de substituição de importações, pôs em marcha o PRONAF em 1962. Segundo este programa, os produtos produzidos domesticamente iriam substituir os produtos importados, novas escolas seriam construídas, as estruturas das cidades fronteiriças seriam melhoradas, e as passagens fronteiriças seriam modernizadas o que, aliado à construção de centros comerciais, iria promover o turismo e aumentar as possibilidades de emprego nas comunidades do norte do México. Para incrementar a política de substituição de importações, este programa subsidiava o transporte de produtos do interior do México para esta região.

Porém, em 1964, o programa *Bracero* chegou ao fim, o que veio anular os efeitos positivos criados pelo PRONAF nas comunidades fronteiriças mexicanas através da criação de emprego e da promoção do turismo, uma vez que aquele empregava cerca de 185.000 imigrantes mexicanos. O Governo mexicano, numa tentativa de reduzir a já elevada taxa de desemprego, propôs um plano que permitia o estabelecimento de indústrias estrangeiras em parques industriais situados no lado mexicano da fronteira. Este plano ficou conhecido por Programa de Industrialização da Fronteira Norte do México.

3.3.2. O aparecimento e a evolução deste Programa

No final de 1965, o Governo do México autorizou um programa de desenvolvimento da zona fronteiriça norte mexicana, o qual permitia o estabelecimento de indústrias para montagem, processamento e/ou acabamento de materiais e componentes – Programa de Industrialização da Fronteira Norte do México. Este Programa baseou-se num estudo elaborado por técnicos governamentais mexicanos, os quais observaram as Zonas de Aperfeiçoamento Activo (ZAA's) do sudoeste asiático e a forma como atraíam o investimento estrangeiro.

Este Programa teve o seu início em Maio de 1966, tendo sido criada legislação, pelo executivo do Presidente Gustavo Diaz, que autorizava o estabelecimento destas indústrias numa faixa de 20 quilómetros ao longo da fronteira entre os EUA e o México. Porém, esta legislação inicial era algo confusa, e só em Março de 1971 é que, através de decreto-lei, é criada legislação especificando o tipo de fábricas que seriam autorizadas a importar, todos os equipamentos e componentes necessários para a produção, sem pagar tarifas aduaneiras, e o facto de que todos os produtos finais seriam exportados do México.

Apesar deste decreto-lei se referir, originalmente, somente às áreas fronteiriças, em 1972 houve uma alteração a qual permitia ampliar a zona em que era permitido o estabelecimento deste tipo de fábricas. Desta forma, procurava fazer-se com que estas se estabelecessem em zonas economicamente atrasadas do interior do país.

Em 1977, a lei foi novamente modificada, numa tentativa de clarificar os estatutos que regiam este programa, por forma a facilitar os procedimentos aduaneiros e a prestar uma maior protecção a estas indústrias estrangeiras.

Um dos mais importantes desenvolvimentos relacionados com este programa ocorreu em 1983, quando o Governo mexicano permitiu que este tipo de indústrias vendessem até 20% do total da sua produção no mercado local⁴⁵.

Em Agosto de 1985 este tipo de indústrias teve o seu maior impulso, quando a Comissão Nacional para o Investimento Estrangeiro do México tomou uma série de medidas para incrementar o IDE na indústria mexicana, e particularmente nestas indústrias. A medida mais importante de todas estas era aquela que consagrava aos investidores estrangeiros o direito de deter 100% do capital duma *maquiladora* localizada no México.

3.3.3. Os objectivos deste Programa

Desde a sua génese até aos nossos dias, os seus principais objectivos mantiveram-se inalterados, e eles são: - reduzir o desemprego ao longo da fronteira norte do México; - atrair capital e tecnologia estrangeiros, por forma a desenvolver a estrutura industrial mexicana, e reequilibrar a balança de pagamentos mexicana; - e melhorar o nível de qualificação e especialização da mão de obra.

⁴⁵ Note-se que o Governo mexicano levava, até então, a cabo uma política de substituição de importações, evitando que empresas estrangeiras operassem no mercado nacional. Com o Programa, as indústrias *maquiladoras*, grande parte das quais de capital maioritariamente estrangeiro, podiam operar no país mas somente numa óptica de aperfeiçoamento activo, uma vez que a totalidade da sua produção teria de se destinar a exportação.

3.4. **Vantagens e desvantagens inerentes à fixação desta indústria**

O facto desta indústria se estabelecer num determinado país está intimamente ligado, como vimos no capítulo anterior, às vantagens que existam nesse mesmo país, ou que, no caso de não existirem na economia desse país, possam existir em enclaves criados para atrair IDE. Desta forma, vamos neste ponto abordar os factores que estão por detrás do estabelecimento de empresas multinacionais no México, e sobretudo explorando o regime de excepção conferido à indústria *maquiladora*.

Num estudo elaborado por Kenney e Florida para Office of Technology Assessment (1992) denominado - “Japanese owned *maquiladoras* in Mexico”, enunciam-se as percepções que os responsáveis japoneses tinham, em termos de vantagens e desvantagens, ao produzir no México (ver **quadro 1**).

Quadro 4
Vantagens e desvantagens de produzir no México
(percepções de directores japoneses)

Vantagens
Mão-de-obra barata; Custos de transporte para os EUA fortemente reduzidos; O papel muito modesto dos sindicatos ou a sua inexistência; Lacunas na legislação laboral no que respeita às minorias e à mão-de-obra infantil; Poucos advogados; Sistema fiscal mais moderado do que nos EUA; A electricidade custa um terço do que nos EUA; Regime aduaneiro de excepção.
Desvantagens
As elevadas taxas de ausências ou faltas; Infraestruturas débeis; Receios de instabilidade política; Falta de directores, engenheiros e técnicos; As demoras na passagem fronteiriça; Necessidade de elevados níveis de inventariado; Baixo nível educacional dos trabalhadores.

Fonte: Office of Technology Assessment (1992) pp. 66-67.

3.4.1. Vantagens locais

3.4.1.1. Salários

Uma vantagem que já muitas vezes foi referida, diz respeito à abundância de mão-de-obra barata, o que constitui um factor de grande atractividade para empresas multinacionais que queiram deslocalizar a produção, ou fases do processo produtivo, de bens trabalho intensivos. A título de exemplo, por cada hora de trabalho um trabalhador mexicano recebe, em termos médios, entre 1,1 USD e 1,25 USD, enquanto ao mesmo tempo nos EUA, e pelo mesmo tipo de funções, o salário mínimo é de 4,75 USD por hora⁴⁶. Dados de 1970 avançados pelo UNIDO (ver **quadro 5**) dão-nos uma ideia da relação existente entre as remunerações pagas nos EUA e nas ZAA espalhadas pelo mundo.

Quadro 5

**Vencimentos de trabalhadores envolvidos em actividades de montagem e/ou processamento
Trabalhadores EUA versus trabalhadores ZAA: 1970**

Países e Produtos	Vencimento em USD nas ZAA (média horária)*	Vencimento em USD nos EUA(1) (média horária)**	* como percentagem de**
Bens electrónicos de consumo			
Hong Kong	0.27	3.13	9
México	0.53	2.31	23
Outros Ásia	0.14	2.56	5
Maquinaria de escritório			
Hong Kong	0.30	2.92	10
México	0.48	2.97	16
Coreia do Sul	0.28	2.78	10
Singapura	0.29	3.36	9
Outros Ásia	0.38	3.67	10
Semicondutores			
Hong Kong	0.28	2.84	10
Jamaica	0.30	2.23	13
México	0.61	2.56	24
Antilhas Holandesas	0.72	3.33	22
Coreia do Sul	0.33	3.32	10
Singapura	0.29	3.36	9
Vestuário			
Honduras Britânicas	0.28	2.11	13
Costa Rica	0.34	2.28	15
Honduras	0.45	2.27	20
México	0.53	2.29	23
Trinidade e Tobago	0.40	2.49	16

Nota: (1) Estimativas das empresas para os vencimentos de trabalhadores com funções semelhantes.

⁴⁶ Ver Kenney e Florida (1994), pp. 31-32. É de salientar que estes dados foram recolhidos pelos autores em 1991, junto de empresas *maquiladoras* japonesas.

Fonte: UNIDO (1980), p. 17.

No que se refere aos salários de técnicos e de pessoal especializado, estes variam entre 320 USD e 1200 USD por mês, ou entre 1500 e 3000 USD no caso de estarmos a falar de quadros superiores (directores), o que contudo somente representa ainda metade do que ganham os seus congéneres norte-americanos.⁴⁷

No entanto, mesmo apesar dos salários dos trabalhadores mexicanos serem muito baixos a sua produtividade poderá muito inferior àquela dos seus colegas dos EUA, o que deixará de constituir uma vantagem para as *maquiladoras*. No entanto, segundo a UNIDO (1980), não existem grandes diferenças de produtividade entre os trabalhadores das ZAA nos países em desenvolvimento, e os das outras indústrias nos países desenvolvidos.⁴⁸

3.4.1.2. Sindicatos fracos

Apesar de existir legislação laboral que protege os trabalhadores⁴⁹, o facto é que o movimento sindical mexicano é muito débil, havendo desta forma pouca capacidade de coesão e negociação por parte destes movimentos, daí ser um ponto extremamente vantajoso para as empresas multinacionais.

Assim, sem grande capacidade negocial, os trabalhadores mexicanos que estão empregados nestas empresas *maquiladoras* cumprem horários longos, os seus salários, mesmo sendo superiores aos do resto da economia, poderiam ser melhores, e não têm segurança social nem qualquer tipo de protecção em termos de seguro ou dos direitos fundamentais do trabalhador (direito à greve, despedimento sem justa causa, indemnizações).

Perante esta flexibilização do aparelho produtivo, originada pela abertura ao mercado internacional, e das relações de trabalho, por via da existência de uma mão-de-obra relativamente barata e numerosa desprovida de uma capacidade de negociação sindical, é extremamente atractivo para empresas dos EUA e Canadá procurarem o México, tirando partido da situação existente para enfrentarem a concorrência a nível internacional.⁵⁰

⁴⁷ Ver Kenney e Florida (1994), pp. 31-32.

⁴⁸ Ver UNIDO (1980), p. 18: “Productivity levels in the Mexican Border zone are estimated to be around 80-140% of US levels and similar high productivity levels have been noted in Korea”.

⁴⁹ Ver Baz (1998), Bancomext internet site.

⁵⁰ Ver Zapata (1997), p. 122.

Os sindicatos mexicanos viram, nos últimos anos, as suas capacidades de pressão e negociação, junto do sistema político (sobretudo junto do PRI), serem fortemente reduzidas. Os novos sindicatos como o Foro e o CIPM, e os mais antigos como o FAT, não conseguiram estabelecer novas modalidades de articulação entre a classe dos trabalhadores e o Estado. Porém, nas eleições mais recentes, nas quais partidos políticos como o PRD e o PAN obtiveram bons resultados, permite pensar que os meios de representação sindical dos trabalhadores poderão tornar-se mais autónomos face ao sistema político amplamente dominado pelo PRI.⁵¹

O actual governo tem sublinhado a necessidade de estabelecer níveis de negociação mais perto dos postos de trabalho, envolvendo os trabalhadores. Porém, para alguns isso não passa de uma simples declaração de intenções, uma vez que temos situações, como é o caso das *maquiladoras*, em que existe um gradual afastamento entre os trabalhadores e os movimentos sindicais.⁵²

3.4.1.3.Regulamentação ambiental

Não é por acaso que juntamente com o NAFTA foram estabelecidos dois *side agreements* dizendo respeito, um ao ambiente e outro ao trabalho. A situação actual na zona fronteiriça mexicana, onde as *maquiladoras* levam a cabo as suas actividades, é algo que as autoridades não se podem vangloriar, tal é o desrespeito pelas normas ambientais.⁵³

Desde do início dos anos 80 que o ritmo de crescimento das *maquiladoras* tem vindo a aumentar, o que conduz a uma maior concentração de indústrias perto da fronteira com os EUA, incentivando também empresas locais a se estabelecerem para as fornecerem. Perante esta grande aglomeração, os níveis de poluição começaram a atingir níveis muito preocupantes.⁵⁴

⁵¹ Ver Zapata (1997), pp. 132-133.

⁵² Ver Zapata (1997), p. 133.

⁵³ Ver Charnowitz (1994), pp. 62-71. Ver OTA (1992), pp. 123-124: "Environmental problems in the Border Area run the gamut: soil erosion, unmanaged solid and hazardous waste, pesticides and other agricultural chemicals, pollution of air and water, and squandering of natural resources."

⁵⁴ Ver Carriere (1994), p. 185: "...in the border region, the level of contamination is much higher and stems from industrial effluent associated with the *maquiladoras*."

Por outro lado, aquando da negociação do NAFTA, tornou-se evidente para as autoridades e os sindicatos norte-americanos que aquele acordo iria fazer aumentar o IDE no México, sobretudo IDE originário dos EUA. Ora, desta forma teríamos empresas norte-americanas que aproveitando salários mais baixos, mão-de-obra sem protecção sindical e sem capacidade de negociação, para além da não existência, ou não cumprimento, de normas ambientais, deslocalizariam a sua produção, ou fases do processo produtivo, sobretudo aquelas mão-de-obra intensivas. Se isto fosse assim estaríamos perante os pressupostos clássicos do comércio internacional (Ricardo, Hecsher-Ohlin) em que haveria uma divisão internacional do trabalho, visto que o México abundante no factor trabalho veria o IDE a ser canalizado para indústrias mão-de-obra intensivas. Sendo os EUA abundantes no factor capital orientaria os seus recursos investindo-os em indústrias capital intensivas. Porém, estes *side agreements* foram negociados com o objectivo de contrariar a situação acima descrita, uma vez que tal situação iria fazer aumentar o desemprego nos EUA de tal forma que traria algumas dificuldades a sua economia, e não proteger o ambiente ou os trabalhadores. Assim com estes acordos, os EUA e o Canadá, que já tem normas ambientais algo apertadas, vem impor ao México que crie regulamentação e a faça cumprir.

3.4.1.4. Localização

Um outro aspecto bastante importante é aquele que respeita à localização privilegiada que estas indústrias tem (junto à fronteira do México com os EUA). Este aspecto significa que empresas norte-americanas possam deslocalizar a sua produção, os fases do processo produtivo para o lado sul da fronteira, tirando partido destas variadas vantagens, sem incorrer num aumento significativo dos custos de transporte.

Actualmente, numa era de elevada concorrência entre as empresas multinacionais estes custos assumem uma grande importância, e o México graças à sua localização geográfica permite tornar possível para empresas norte-americanas estabelecidas nos EUA terem aí as unidades produtivas de bens capital intensivos, enquanto a sul da fronteira tem as unidades produtivas de bens mão-de-obra intensivas⁵⁵. Para empresas de países terceiros, este

⁵⁵ Existem multinacionais japonesas que também organizaram a sua organização produtiva desta forma, ver Kenney (1994), p.32.

localização também é muito interessante, uma vez que lhes permite estar perto de um dos mercados consumidores mais importantes em todo o mundo.

3.4.1.5. Facilidade de estabelecimento e operação

Graças ao Programa que está por detrás das *maquiladoras*⁵⁶ o estabelecimento e as operações desta indústria está facilitada. O processo de registo e de autorização das *maquiladoras* está muito simplificado, para além de haver liberdade de participação estrangeira no capital dessas mesmas empresas (a totalidade do capital da empresa poderá ser estrangeiro). Por outro lado, as mesmas poderão adquirir os terrenos necessários à construção das suas estruturas produtivas em qualquer zona do país, exceptuando uma faixa de 100 Km ao longo da fronteira com os EUA, e uma faixa de 50 Km ao longo de ambas as zonas costeiras, nas quais só poderão alugar os respectivos terrenos.

Da mesma forma, poderão importar tudo o que for necessário para levar a cabo as suas operações. Assim é permitido importar maquinaria e equipamentos, matérias-primas e bens intermédios, artigos de segurança e saúde, embalagens, etiquetas, manuais e panfletos, equipamentos anti-poliuição, equipamentos necessários à administração, ferramentas e acessórios. Computadores e equipamento de telecomunicações só poderão ser importados temporariamente.

No que se refere a pessoal de origem estrangeira necessário para o desempenho de funções nessas empresas, não existem quaisquer limitações para aí residirem, nem para as suas famílias. Isto deriva do facto de existirem grandes dificuldades em encontrar mão-de-obra qualificada e especializada disponível no mercado mexicano, o que, veremos mais à frente, constitui uma grande desvantagem.

3.4.1.6. Benefícios fiscais

Para as empresas que desejem estabelecer-se ao abrigo do programa das indústrias *maquiladoras* existe um quadro de incentivos fiscais que lhes permite importarem matérias-primas, contentores e materiais de embalagem, combustíveis, peças e acessórios, maquinaria e

⁵⁶ A actual legislação referente à indústria *maquiladora* mexicana está no “Decreto para o Desenvolvimento e Operação da Indústria *Maquiladora*” publicado no Diário Oficial de 22 de Dezembro de 1989.

equipamento sem pagarem tarifas aduaneiras.⁵⁷ Para além disto, não terão de pagar o imposto sobre o valor acrescentado dos seus bens manufacturados, visto que a taxa aplicada é de 0%, à excepção de se dedicarem a serviços. No que respeita ao imposto sobre rendimentos as *maquiladoras* não estão isentas, existindo uma certa similaridade com o sistema norte-americano.

Um outro aspecto importante diz respeito aos regulamentos da alfândega dos EUA, existindo várias possibilidades de retirar benefícios que aqueles põem ao dispor, dependendo dos componentes e do tipo de produto que a *maquiladora* está a produzir. De acordo com as rubricas aduaneiras dos EUA (9802.00.60 e 9802.00.40) que permitem a importação de bens, que já tinham sido exportados por empresas nacionais, para se sujeitarem a um processo de aperfeiçoamento activo, somente havendo pagamento de tarifas aduaneiras sobre o valor acrescentado. Para além disso, de acordo com o SGP dos EUA, se um bem tiver 35% ou mais de conteúdo mexicano poderá entrar no país sem o pagamento de quaisquer taxas aduaneiras⁵⁸.

Estes factores trazem grandes vantagens, sobretudo às empresas norte-americanas que se estabeleçam ao abrigo daquele programa. Por outro lado, com o NAFTA, as empresas de países terceiros que se estabeleçam no México ao abrigo deste programa, podem exportar para os EUA 84% dos produtos, desde 1994 (número que será de 92% em 1999) sem estarem sujeitos ao pagamento de tarifas aduaneiras, no caso de estes terem 35% ou mais de conteúdo local.

3.4.2. As desvantagens

Ainda há um longo caminho a percorrer, por parte das autoridades mexicanas, no sentido de oferecerem melhores condições às empresas multinacionais que se queiram instalar no país, visto que existem vários aspectos que são manifestamente insuficientes para fazer face às necessidades deste tipo de indústrias.

Se bem que estas indústrias procurem mão-de-obra barata para produzirem bens que utilizem esse factor mais intensivamente, baixando desse modo os seus custos de produção, aquelas necessitam de mão-de-obra especializada e qualificada para o desempenho de

⁵⁷ Ver Mexico Online internet site.

determinadas funções, e não se pode recorrer a profissionais doutro país, ou do país de origem da multinacional, uma vez que isso acarreta custos adicionais (despesas de comissão e representação além de salários mais elevados pelo facto do trabalhador estar fora do seu país), daí que muitas dessas empresas procurem localmente pessoal especializado e qualificado. O facto é que o México não dispõe desses profissionais em número suficiente para fazer face à crescente procura, o que é algo que compromete, em termos futuros, o desenvolvimento tecnológico e a produção de bens com uma maior incorporação de valor.

Desta forma era conveniente haver uma resposta adequada ao nível do ensino e formação por parte das autoridades mexicanas para obviar a esta falta de pessoal qualificado e especializado⁵⁹, apostando no desenvolvimento dos seus recursos humanos através do aumento do nível médio de educação da sua população; através da aposta na formação e especialização de quadros intermédios e de técnicos; e através da formação de quadros superiores.⁶⁰

Para além deste aspecto, existem outros problemas que estão relacionados com o facto das infraestruturas serem insuficientes⁶¹. Um factor que grande atractividade para o estabelecimento de empresas multinacionais é a existência de infraestruturas adequadas às actividades industriais dessas mesmas empresas, por forma a que estas possam tirar partido das vantagens aí existentes.

Por último, um ponto a destacar é o problema relacionado com o forte absentismo que caracteriza as actividades desta indústria *maquiladora*. Segundo alguns autores este facto deriva dos baixos salários que são pagos, das más condições de trabalho e do facto de ser relativamente fácil para um trabalhador arranjar um emprego similar numa outra *maquiladora*.⁶²

⁵⁸ Ver Baz (1998) Bancomext internet site.

⁵⁹ Ver Kenney (1994), p. 42.

⁶⁰ Ver Office of Technology Assessment (1992), p. 100.

⁶¹ Ver Kenney (1994), p. 42.

⁶² Ver Office of Technology Assessment (1992), p. 67

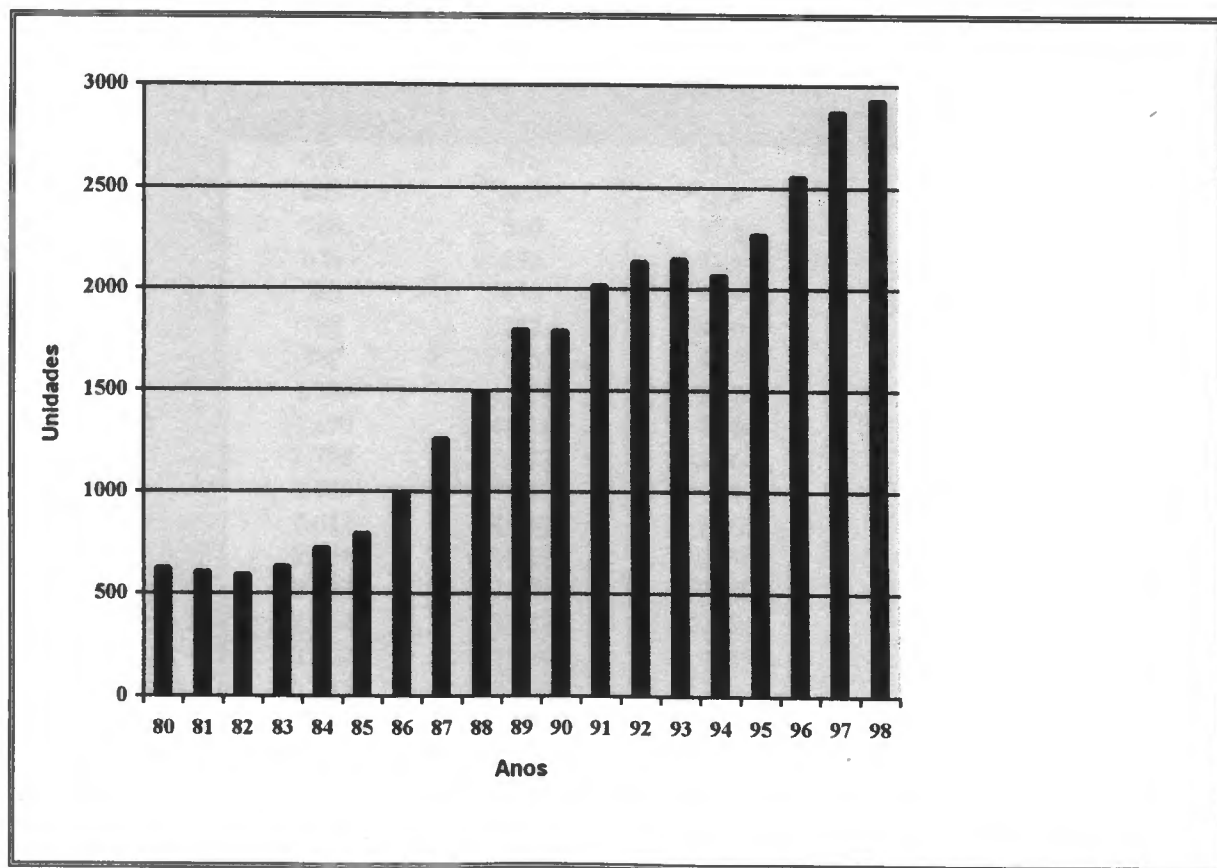


3.5. A evolução da indústria maquiladora

3.5.1. Em termos de número e diversidade de empresas

Desde que o Programa de Industrialização da Fronteira Norte do México foi criado, em meados dos anos 60, a indústria *maquiladora* mexicana conheceu um desenvolvimento constante. No entanto, foi sobretudo a partir de meados da década de 80 que estas indústrias conheceram um grande impulso no número de empresas, como se pode ver no **gráfico 3**.

Gráfico 3
Evolução do Número de Estabelecimentos
(Total Nacional)



Nota: Os dados a partir de 1996 são provisórios;
Os dados referem-se ao fim de cada período.

Fonte: INEGI (1998), Internet site.

Esta situação deriva do facto de o México ter realizado reformas no seu sistema económico durante essa década, facilitando o IDE e o comércio externo, tendo para isso,

acabado ou simplificado várias regulamentações. Perante este quadro de abertura aos fluxos de comércio e de investimentos internacionais é natural que as empresas multinacionais passassem a olhar para o México de maneira diferente, procurando então explorar potenciais vantagens que a sua economia permitisse.

Como já tínhamos visto anteriormente, a esmagadora maioria destas indústrias localizam-se nos Estados fronteiriços, local onde o Programa foi iniciado. No entanto, é de salientar a crescente importância que os outros Estados tem vindo a assumir como destino para a localização de muitas empresas *maquiladoras* (ver **quadro 6**).

Quadro 6
Repartição do número total de empresas *maquiladoras* pelos Estados
(Estados Fronteiriços versus Outros Estados)

Ano	Total Nacional	Estados Fronteiriços	% do Total	Outros Estados	% do Total
1980	620	576	92,9	44	7,1
1981	605	565	93,4	40	6,6
1982	588	550	93,5	38	6,5
1983	629	592	94,1	37	5,9
1984	722	678	93,9	44	6,1
1985	789	742	94,0	47	6,0
1986	987	915	92,7	72	7,3
1987	1.259	1.139	90,5	120	9,5
1988	1.490	1.334	89,5	156	10,5
1989	1.795	1.572	87,6	223	12,4
1990	1.789	1.523	85,1	266	14,9
1991	2.013	1.682	83,6	331	16,4
1992	2.129	1.789	84,0	340	16,0
1993	2.143	1.773	82,7	370	17,3
1994	2.064	1.689	81,8	375	18,2
1995	2.267	1.790	79,0	477	21,0
1996	2.553	1.976	77,4	577	22,6
1997	2.867	2.189	76,4	678	23,6
1998	2.925	2.215	75,7	710	24,3

Nota: Os dados a partir de 1996 são provisórios;
Os dados referem-se ao fim de cada período.

Fonte: INEGI (1998), Internet site.

Actualmente, cerca de 25% das empresas *maquiladoras* situam-se noutros Estados que não os fronteiriços, procurando localizações onde a mão-de-obra seja mais abundante e barata, visto que nos Estados fronteiriços, por via da elevada procura de mão-de-obra, esta tende a escassear ou a ser relativamente mais cara que no interior do país. Por outro lado, devido à

saturação que existe, em termos de empresas localizadas nos parques industriais existentes, os custos inerentes ao estabelecimento de uma empresa, sobretudo aqueles referentes a equipamentos físicos como estruturas e infraestruturas, são muito mais elevados do que no interior do país.

Apesar de se pensar que a indústria *maquiladora* se dedica exclusivamente a sectores como o têxtil, o sector de electrónica e o do automóvel, tal não corresponde à verdade. Como se pode ver no **quadro 7**, existem *maquiladoras* que se dedicam a diversos ramos de actividade, apesar de 45% destas se dedicarem aos sectores têxtil e do vestuário, bem como o dos materiais e acessórios eléctricos e electrónicos.

Quadro 7
Distribuição das indústrias *maquiladoras* por ramo industrial
(em Abril de 1997)

Ramo da indústria	% do número total de fábricas
Têxteis e vestuário	27,8
Materiais e acessórios eléctricos e electrónicos	17,5
Outras indústrias manufactureiras	14,6
Mobiliário e outros produtos de madeira e metal	11,1
Produtos químicos	6,8
Equipamentos e acessórios para automóveis	6,6
Serviços	6,1
Produtos alimentares	3,0
Calçado e produtos de couro	1,9
Máquinas e aparelhos eléctricos e electrónicos	1,8
Brinquedos e artigos de desporto	1,6
Maquinaria mecânica, ferramentas e equipamentos	1,2
Total	100,0

Fonte: El mercado de valores (1998), Internet site.

Já em relação aos países, vemos no **quadro 8** que as empresas *maquiladoras* são na sua esmagadora maioria de origem mexicana ou norte-americana, o que revela a importância que este tipo de indústria tem para ambos os países e para as suas empresas.

Pelo contrário, observamos o completo alheamento por parte dos países e empresas europeias, e em parte do Japão, face a este tipo de indústria, o que poderá evidenciar pouco interesse em termos comerciais e de IDE no espaço NAFTA.

Quadro 8
Distribuição das indústrias *maquiladoras* por país de origem
(em Abril de 1997)

País de origem	% do total de fábricas
México	44,0
EUA	37,7
<i>Joint-ventures</i> Mexico-EUA	13,0
Japão	1,7
Outros	3,6
Total	100,0

Fonte: El mercado de valores (1998), Internet site.

3.5.2. Em termos de emprego

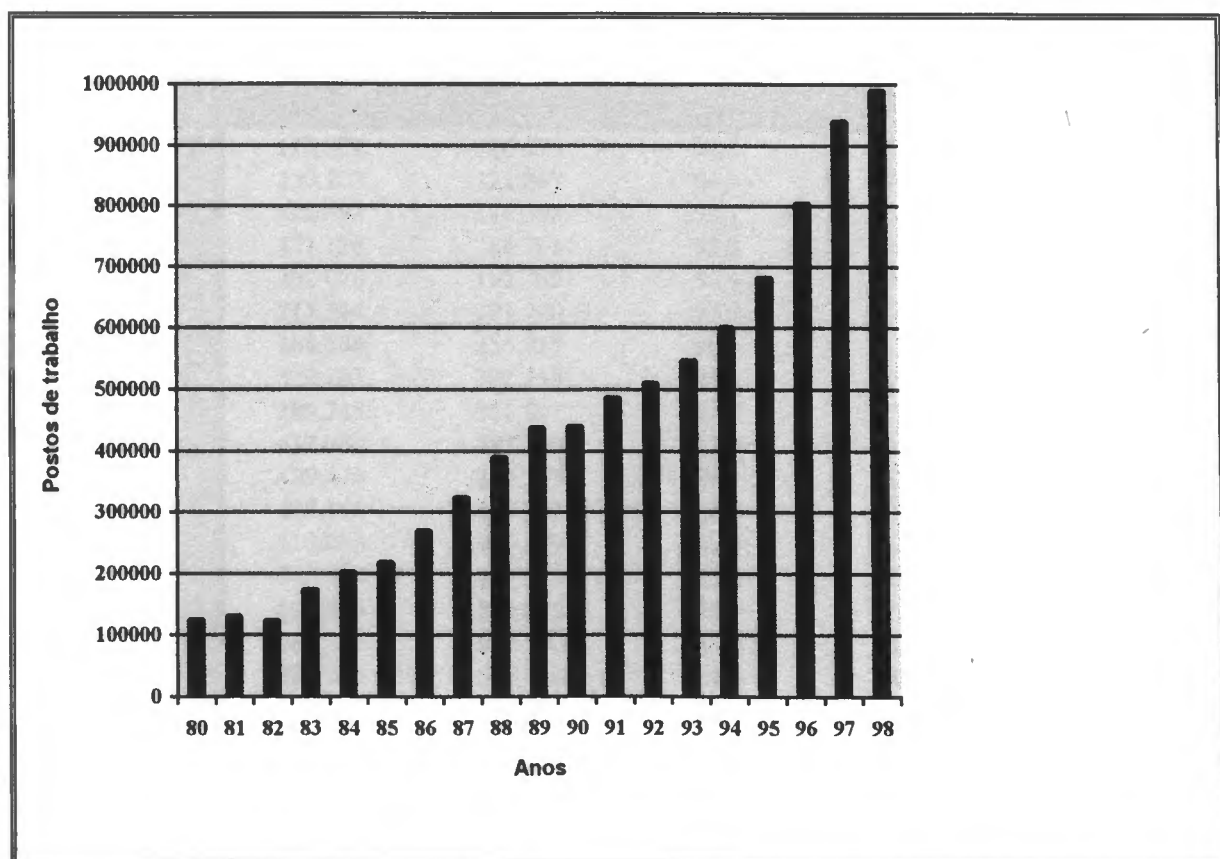
Um outro aspecto muito importante, e que reflecte o grande desenvolvimento que estas indústrias têm tido, é aquele que se refere à quantidade de postos de trabalho que têm criado directamente. Como vimos no primeiro capítulo, as ZAA são responsáveis pela criação directa de emprego e, também, pela criação de emprego indirecto, uma vez que se vão estabelecendo ligações com empresas fornecedoras locais.

Uma vez que não temos dados disponíveis que foquem o emprego indirecto, somente nos referimos ao emprego criado directamente por estas indústrias (ver **gráfico 4**). Como podemos ver neste gráfico, desde 1982 que o emprego directamente criado por estas indústrias tem vindo a crescer constantemente.

No entanto, a partir de 1994 esse crescimento foi muito maior do que tinha sido até então, resultado da depreciação do *peso* face ao USD que tornou a mão-de-obra mexicana ainda mais barata para as empresas multinacionais, incentivando-as a localizar as suas actividades no México e a tirar partido desse factor. De facto, da leitura do **gráfico 3**, que se refere ao número de *maquiladoras*, notamos esta tendência a partir de 1994 no sentido de um crescimento muito grande, o que também poderá ser um resultado da assinatura do NAFTA.

Actualmente, estas indústrias tem uma importância que não se pode menosprezar, que com perto de 1 milhão de postos de trabalho criados directamente, aos quais se podem adicionar uma quantidade não determinada de postos de trabalho criados indirectamente, contribui entre os 2,5% e os 3% para o total do emprego total do México.

Gráfico 4
Evolução do Número de trabalhadores ocupados nas indústrias *maquiladoras*
(Total Nacional)



Nota: Os dados a partir de 1996 são provisórios;
Os dados referem-se ao fim de cada período.

Fonte: INEGI (1998), Internet site.

Um aspecto muito interessante é aquele que respeita ao facto das empresas *maquiladoras* não serem somente, como acontecia até há alguns anos atrás, um fenómeno exclusivamente fronteiriço. Hoje em dia, as empresas *maquiladoras* vão estando presentes noutros Estados (como vimos no **quadro 6**), procurando factores produtivos que signifiquem custos relativamente mais baixos, daí que, como vemos no **quadro 9**, os Estados mexicanos que não fazem fronteira com os EUA representem actualmente cerca de 20% do número total

de postos de trabalho criados pelas *maquiladoras*, contra os 6,8% que representavam em 1980.

Esta tendência tem-se vindo confirmar todos os anos desde 1986, e parece-nos que tenderá a agravar-se uma vez que os custos factoriais estão a ficar mais elevados, devido à grande procura, o que levará as empresas multinacionais a rumar ao sul do México.

Quadro 9
Repartição do número de postos de trabalho directamente criados pelas *maquiladoras*
(Estados Fronteiriços versus Outros Estados)

Ano	Total Nacional	Estados Fronteiriços	% do Total	Outros Estados	% do Total
1980	123.879	116.679	94,2	7.200	6,8
1981	130.102	122.867	94,4	7.235	6,6
1982	122.493	116.595	95,1	5.898	4,9
1983	173.128	164.761	95,2	8.367	4,8
1984	202.078	192.765	95,4	9.313	4,6
1985	217.544	207.740	95,5	9.804	4,5
1986	268.388	255.717	95,3	12.671	4,7
1987	322.743	302.139	93,6	20.604	6,4
1988	389.245	361.891	93,0	27.354	7,0
1989	437.064	397.710	91,0	39.354	9,0
1990	439.474	392.367	89,3	47.107	10,7
1991	486.146	427.763	88,0	58.383	12,0
1992	510.035	445.139	87,3	64.896	12,7
1993	546.588	467.979	85,6	78.609	14,4
1994	600.585	513.875	85,6	86.710	14,4
1995	681.251	569.970	83,7	111.281	16,3
1996	803.060	653.114	81,3	149.946	18,7
1997	938.438	757.909	80,8	180.529	19,2
1998	989.131	789.130	79,8	200.001	20,2

Nota: Os dados a partir de 1996 são provisórios;
Os dados referem-se ao fim de cada período.

Fonte: INEGI (1998), Internet site.

Um outro ponto é aquele que diz respeito às necessidades que as *maquiladoras* tem em termos de mão-de-obra qualificada ou especializada. Um argumento que muito tem sido utilizado contra esta indústria é o de que no México não existem muitos profissionais deste tipo, o que constitui um grande *handicap* para as mesmas, uma vez que não permite o desenvolvimento qualitativo das mesmas, e para o México, que não poderá retirar vantagens do facto de possuir uma indústria que produza bens com uma grande incorporação de valor, o que se reflectiria em termos de valor acrescentado e, consequentemente, na balança de pagamentos.

No entanto, no **quadro 10** podemos ver que a percentagem de mão-de-obra especializada e qualificada nas *maquiladoras* encontra-se estabilizada entre os 18% e os 19% desde há alguns anos. Perante esta situação, podemos questionar o facto deste rácio se manter assim desde meados dos anos oitenta, resultar do facto das *maquiladoras* necessitarem somente daquele número profissionais qualificados ou especializados para as sua actividades, ou se, por outro lado, é resultado da escassez deste tipo de mão-de-obra, situação que inflaciona os seus salários, levando as *maquiladoras* a empregar o número mínimo deste tipo de mão-de-obra por forma a não aumentar os seus custos de produção.

Quadro 10
Evolução da mão-de-obra especializada e qualificada na indústria *maquiladora*

Anos	Total Emprego	Total emprego mão-de-obra qualificada/especializada*	% do Total
1980	123.879	19.000	15,3
1981	130.102	21.000	16,1
1982	122.493	22.000	18,0
1983	173.128	29.000	16,8
1984	202.078	37.000	18,3
1985	217.544	40.000	18,4
1986	268.388	50.000	18,6
1987	322.743	61.000	18,9
1988	389.245	73.000	18,8
1989	437.064	84.000	19,2
1990	439.474	88.000	20,0
1991	486.146	95.000	19,5
1992	510.035	101.000	19,8
1993	546.588	102.000	18,7
1994	600.585	110.000	18,3
1995	681.251	124.000	18,2
1996	803.060	147.000	18,3
1997	938.438	179.000	19,1
1998	989.131	184.000	18,6

Nota: Os dados a partir de 1996 são provisórios;
Os dados referem-se ao fim de cada período;
Valores arredondados.

Fonte: INEGI (1998), Internet site.

Uma característica destas indústrias era o facto de empregar na sua esmagadora maioria mão-de-obra do sexo feminino. Dos dados disponíveis observamos um dado interessante (ver **quadro 11**), que é o de se empregarem cada vez mais indivíduos do sexo masculino, contrariando assim uma tendência que existia até ao início dos anos 80.

Actualmente, e em termos de mão-de-obra não qualificada ou especializada (trabalhadores indiferenciado), cerca de 43,4% do total dos postos de trabalho directamente criados pelas *maquiladoras* são ocupados por homens, enquanto no início da década de 80 esse valor rondava os 22%.⁶³

Quadro 11
Evolução da mão-de-obra indiferenciada na indústria *maquiladora*
(Mulheres versus Homens)

Ano	Total Nacional	Mulheres	% do Total	Homens	% do Total
1980	105.000	81.000	77,1	24.000	22,9
1981	109.000	85.000	78,0	24.000	22,0
1982	101.000	77.000	76,2	24.000	23,8
1983	144.000	104.000	72,2	40.000	27,8
1984	166.000	117.000	70,5	49.000	29,5
1985	178.000	122.000	68,5	56.000	31,5
1986	219.000	147.000	67,1	72.000	32,9
1987	262.000	171.000	65,3	91.000	34,7
1988	317.000	197.000	62,1	120.000	37,9
1989	353.000	216.000	61,2	137.000	38,8
1990	352.000	214.000	60,8	138.000	39,2
1991	391.000	235.000	60,1	156.000	39,9
1992	409.000	246.000	60,2	163.000	39,8
1993	445.000	266.000	59,8	179.000	40,2
1994	491.000	291.000	59,3	200.000	40,7
1995	558.000	326.000	58,4	232.000	41,6
1996	656.000	382.000	58,2	274.000	41,8
1997	759.000	438.000	57,7	321.000	42,3
1998	805.000	456.000	56,6	349.000	43,4

Nota: Os dados a partir de 1996 são provisórios;
Os dados referem-se ao fim de cada período;
Valores arredondados.

Fonte: INEGI (1998), Internet site.

3.5.3. Em termos de valor acrescentado e de balança de pagamentos

Para além dos aspectos que dizem respeito ao número de unidades *maquiladoras* e do número de empregos que criam directamente, existe um outro muito importante e que respeita

⁶³ Ver Bheenick & Schapiro (1988), pp. 110-112. Segundo dados avançados por estes autores, entre os anos de 1974 e 1987, nota-se uma evolução no mesmo sentido na ZAA das Maurícias, isto é, a percentagem de trabalhadores masculinos tem vindo a aumentar nas indústrias a operarem na zona.

ao valor acrescentado destas indústrias. Um ponto já focado no capítulo anterior dizia-nos que muitas empresas estabelecidas em diversas ZAA exploravam determinados aspectos, sobretudo mão-de-obra barata, ao mesmo tempo que importavam bens intermédios e matérias-primas, exportando posteriormente os bens sem grande incorporação de valor.

Desta forma, o valor acrescentado dá-nos uma perspectiva da qualidade do aperfeiçoamento activo. No caso das *maquiladoras* mexicanas, se observarmos o **quadro 12**, vemos que o valor acrescentado destas tem aumentado constantemente desde 1980, representando, actualmente, cerca de 2% do PIB.

Quadro 12
Evolução do valor acrescentado da indústria *maquiladora*

Ano	Valor acrescentado (% do PIB)
1980	0,40
1981	0,39
1982	0,48
1983	0,56
1984	0,66
1985	0,69
1986	1,11
1987	1,16
1988	1,35
1989	1,48
1990	1,44
1991	1,45
1992	1,47
1993	1,37
1994	1,44
1995	1,81
1996	1,91

Fonte: Katz (1997) pp. 118

Os valores presentes no quadro anterior revelam a importância que esta indústria tem para a economia mexicana, uma vez que o seu valor acrescentado representa 1,91% do PIB mexicano, e não estamos a falar nos valores agregados.⁶⁴

⁶⁴ O valor acrescentado refere-se em termos simples às exportações líquidas (exportações - importações). Se nos referirmos aos valores totais envolvidos nas exportações e nas importações os valores serão muito mais elevados e representarão muito mais que os 1,91% do PIB mexicano.

No **quadro 13** também podemos observar o peso que as *maquiladoras* têm no comércio externo mexicano. Em 1990, esta indústria era responsável por cerca de 34% do total das exportações, e por cerca de 24,8% do total das importações. Esse peso foi-se agravando, e em 1995 cerca de 44,4% do total das exportações mexicanas provinham destas indústrias, ao mesmo tempo que contribuíam para cerca de 27,4% do total das importações.

Este aspecto é de grande importância, visto que nos mostra o grande peso das *maquiladoras* no comércio externo mexicano, e, conseqüentemente, na balança de transacções corrente e na balança de pagamentos. Por outro lado, o facto do México depender muito do mercado dos EUA para escoar os seus produtos (veremos no capítulo IV), aliado ao das exportações das *maquiladoras* se destinarem quase exclusivamente para os EUA, torna este país muito vulnerável a eventuais crises ou depressões económicas que atinjam aquele mercado.

Quadro 13

As exportações e importações das *maquiladoras* face às dos outros sectores de actividade (em milhões de US dólares)

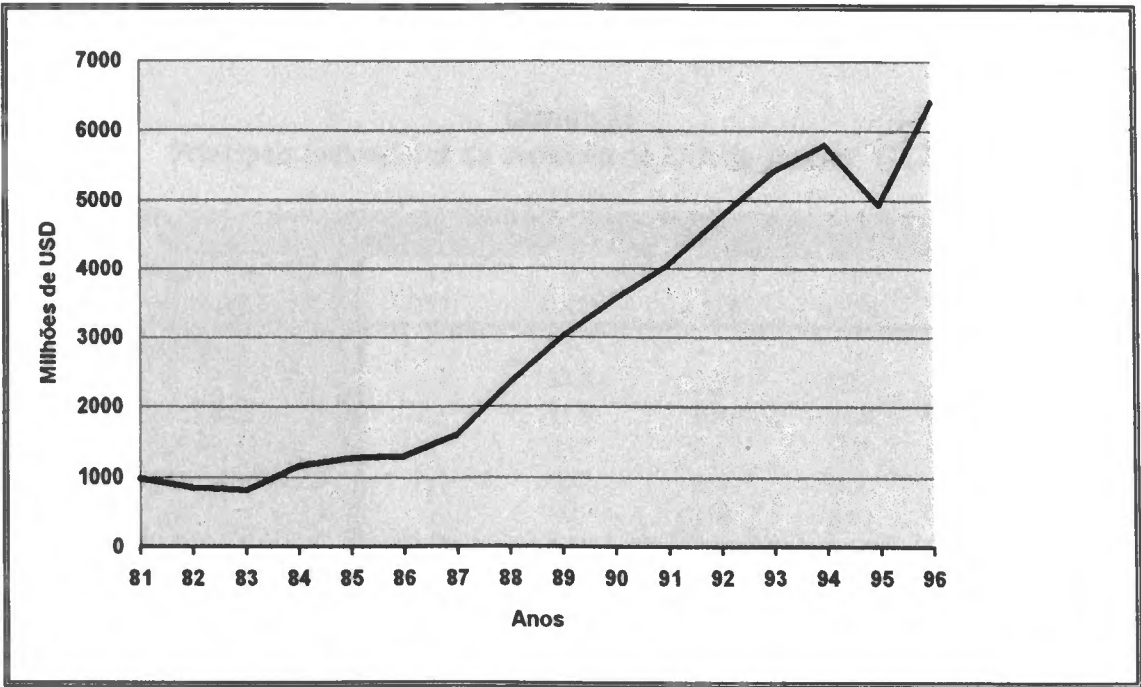
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Petróleo	8.921	7.265	7.420	6.485	6.654	7.607
Agricultura	2.162	2.373	2.112	2.504	2.428	3.654
Indústria mineira	617	547	356	279	607	914
Manufacturas	13.955	15.768	16.741	19.832	23.690	31.429
Outras	1.183	902	887	933	739	845
Indústria maquiladora	13.873	15.828	18.680	21.853	26.715	35.441
Total exportações	40.712	42.688	46.196	51.886	60.833	79.890
Bens de consumo	5.099	5.639	7.744	7.482	9.511	5.318
Bens intermédios	19.384	24.074	28.893	30.026	37.318	38.595
Bens de capital	6.790	8.471	11.556	11.056	13.322	8.697
Indústria maquiladora	10.321	11.694	13.937	16.443	19.224	19.883
Total importações	41.594	49.878	62.130	65.007	79.375	72.493
Valor acrescentado da indústria maquiladora	3.552	4.134	4.743	5.410	7.490	15.559

Fonte: Mexico Online (1998), Internet site.

No **gráfico 5** observamos a evolução das exportações líquidas desta indústria em milhões de USD, e podemos ver que as exportações líquidas das indústrias *maquiladoras* vieram a aumentar constantemente desde 1980. A partir de 1987 começou a delinear-se um crescimento muito mais pronunciado do que até então tinha acontecido. Até 1987 o valor das exportações líquidas não ultrapassava os 1500 milhões de USD, tendo entre esse ano e o presente ultrapassado os 6000 milhões de USD, tendo sofrido apenas uma ligeira queda em 1995, consequência da crise do *peso*.

É de salientar, que esta queda é reflexo da perda em termos de valor das exportações destas indústrias e não em termos da quantidade exportada, uma vez que graças à depreciação do *peso* face ao USD, os custos operacionais para as indústrias *maquiladoras* sofreram uma redução, ao mesmo tempo que os bens mexicanos exportados, fossem provenientes das indústrias *maquiladoras* ou não, se tornaram mais baratos e logo mais competitivos nos mercados internacionais.

Gráfico 5
Evolução das exportações líquidas das indústrias *maquiladoras*: 1981-96
(em milhões de US dólares)



Fonte: OCDE (1998), Economic Surveys - Mexico, p. 144.

3.6. Outras ZAA

Para enquadrarmos um pouco as *maquiladoras* mexicanas face a outras ZAA espalhadas pelo mundo, recorreremos a dados avançados por Warr (1990), Grunwald (1985) e Bheenick & Schapiro (1988). A maior parte dos dados disponíveis referem-se a zonas situadas em países asiáticos, e apesar de toda a informação ser algo ultrapassada (entre 1977 e 1982) pode servir de termo de comparação.

As ZAA aqui referidas e que se situam na Ásia tiveram o seu aparecimento no início da década de setenta, tal como aconteceu com a das Maurícias. Já as *maquiladoras* mexicanas apareceram em meados dos anos sessenta.

A primeira ZAA localiza-se na Indonésia, mais propriamente em Jacarta (*Jakarta Export Processing Zone*) e podemos ver a sua performance entre 1977 e 1982 no **quadro 14**. Um dos primeiros comentários que podemos fazer é de que tem uma dimensão muito pequena, em termos de empresas e de trabalhadores, quando comparada com os casos do México e das Maurícias. No entanto, o rácio de matérias-primas locais utilizadas evoluíram de maneira muito positiva, sendo a ZAA que apresentava, em 1982, os valores mais elevados a esse nível.

Quadro 14
Principais indicadores da evolução da ZAA de Jacarta: 1977-82

Indicador	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Número de empresas	4	7	15	18	18	18
Número de empregados	773	1.653	4.317	6.374	7.520	7.742
Valor (milhões de USD)						
Exportações	0,9	12,8	5,9	18,7	28,7	37,5
Importações de matérias-primas	1,2	11,8	6,4	13,0	13,5	13,8
Matérias-primas locais	0	0,01	0,6	1,9	5,2	9,5
Importações de bens de capital	0,1	1,0	1,0	1,2	0,8	0,3
Bens de capital locais	0	0	0,03	0,01	0,03	0,01
Total impostos oficiais	0,01	0,15	0,33	0,40	0,56	0,56
Estimativa impostos não-oficiais	0,23	3,11	1,32	2,76	3,60	3,60
Percentagem						
Matérias-primas locais vs total	0	0,80	9	13	28	41
Bens de capital locais vs total	0	0	2,9	0,8	4,6	3,2

Nota: USD a preços de 1990.

Fonte: Warr (1990), p. 138

No entanto, todos os outros valores são muito modestos, o que resulta do facto de ser uma ZAA com dimensão muito limitada.

Uma segunda ZAA localiza-se em Masan (Coreia do Sul). Apesar de apresentar um maior número de empresas, o facto é que a sua expressão ainda é muito pequena (ver **quadro 15**). Porém, à semelhança do que se viu para a ZAA de Jacarta, a percentagem de *inputs* locais, em termos de matérias-primas, é significativa.

Esta percentagem, no entanto, no melhor dos casos não ultrapassa os 40%, o poderá estar relacionado com vários factores. Em primeiro lugar, muitos dos *inputs* fornecidos localmente não têm a qualidade suficiente para as empresas multinacionais os incorporarem no produto final, que tem de obedecer a determinados padrões de qualidade para poderem ser vendidos nos mercados internacionais. Em segundo lugar, este factor depende muito do tipo de indústrias a funcionar na ZAA. Se estivermos perante indústrias de têxteis e vestuário, então a percentagem de *inputs* locais serão muito maiores do que no caso da indústria electrónica, onde as actividades se limitam à montagem, visto que os *inputs* são importados. A título de exemplo, e para ilustrar o que acima se disse, a ZAA de Jacarta (Indonésia) tem estado tradicionalmente ligada à indústria têxtil e do vestuário, enquanto a de Penang (Malásia) encontra-se muito virada para a indústria electrónica.

Quadro 15
Principais indicadores da evolução da ZAA de Masan: 1977-82

Indicador	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Número de empresas	99	97	94	88	89	83
Número de empregados	28.401	30.960	31.153	28.532	28.016	26.012
Valor (milhões de USD)						
Exportações	496,5	579,2	621,7	577,3	664,4	601,3
Vendas locais	28,1	81,7	90,7	82,5	99,0	92,1
Importações de matérias-primas	239,3	270,7	293,0	266,2	295,9	281,7
Matérias-primas locais	120,0	130,0	149,4	131,3	144,0	142,7
Total salários e equipamento	41,4	47,5	51,5	49,4	59,0	59,6
Total electricidade usada	3,8	4,5	4,8	4,5	5,1	5,3
Total impostos	1,50	1,85	1,78	1,74	2,31	2,17
Percentagem						
Matérias-primas locais vs total	33	32	34	33	33	34

Nota: USD a preços de 1990.
Fonte: Warr (1990), p. 138

Se observarmos os valores da ZAA de Penang, presentes no **quadro 16**, com os valores do **quadro 17**, referentes à ZAA de Bataan, situada nas Filipinas, notamos uma certa semelhança, sobretudo ao nível do número de empresas e da percentagem de *inputs* locais.

Quadro 16
Principais Indicadores da evolução da ZAA de Penang: 1977-82

Indicador	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Número de empresas	34	35	35	41	49	50
Número de empregados	27.895	30.372	35.379	38.355	38.078	36.298
Valor (milhões de USD)						
Exportações	226,1	591,5	1.085,2	972,9	717,5	714,9
Vendas locais	4,6	9,4	2,6	0,06	14,5	47,1
Importações de matérias-primas	193,6	425,6	492,4	707,0	523,1	520,6
Matérias-primas locais	10,5	13,3	14,5	14,5	16,9	22,8
Importações de bens de capital	15,2	120,0	53,9	36,6	36,7	36,6
Bens de capital locais	3,6	2,6	21,7	3,3	4,0	3,9
Total salário pagos	25,0	43,2	56,6	72,3	80,5	83,4
Total electricidade usada	0	8,6	12,1	17,8	23,5	23,2
Total impostos pagos	0	0,14	0,15	0,09	0,74	1,29
Percentagem						
Matérias-primas locais vs total	5	3	3	2	3	4
Bens de capital locais vs total	19	18	29	8	10	10

Nota: USD a preços de 1990.

Fonte: Warr (1990), p. 138

Quadro 17
Principais Indicadores da evolução da ZAA de Bataan: 1977-82

Indicador	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Número de empresas	38	47	51	51	52	52
Número de empregados	12.821	17.495	18.877	19.204	19.858	19.410
Valor (milhões de USD)						
Exportações	39,7	73,1	98,2	122,7	134,0	159,6
Vendas locais	13,6	14,8	16,5	13,3	8,2	5,0
Importações de matérias-primas	38,5	47,3	66,4	77,3	81,2	122,3
Matérias-primas locais	9,9	3,8	7,9	9,5	7,4	8,5
Total salários pagos	6,6	9,3	14,4	20,4	22,4	21,8
Total electricidade usada	0,9	1,2	1,6	1,5	1,7	1,6
Total impostos	0,6	1,5	2,2	1,9	1,7	1,4
Percentagem						
Matérias-primas locais vs total	20	7	11	14	9	6

Nota: USD a preços de 1990.

Fonte: Warr (1990), p. 138

Porém, em termos de número de empresas e de trabalhadores, ambas têm uma expressão limitada, o que pode contrariar um pouco o argumento ligado à criação de emprego para justificar a instalação de uma ZAA. Existem muitos países em desenvolvimento que, ao instalarem uma ZAA no seu território, procuram criar novos postos de trabalho, entre outros objectivos. No entanto, esse poderá não ter sido um dos objectivos por detrás do estabelecimento destas ZAA na Ásia, mais interessadas na possibilidade de funcionarem como “motores” de industrialização.

No caso das *maquiladoras* mexicanas e da ZAA das Maurícias, o mesmo já não acontece, e sobretudo no caso desta última, na qual o número de empresas e de trabalhadores tem uma expressão muito importante quando comparada com o resto da economia.

Quadro 18
Alguns indicadores da evolução das *Maquiladoras*: 1977-82

Indicador	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Número de empresas	443	457	540	620	605	585
Número de empregados	78.433	90.704	111.365	119.546	130.973	127.048
Valor (milhões de USD)						
Exportações	525	452	638	773	976	832
Percentagem						
Matérias-primas locais vs total	1,5	1,5	1,4	1,7	1,3	1,3

Nota: USD a preços de 1990.
Fonte: Grunwald (1985), pp. 186-240.

Em relação à ZAA situada na região perto da fronteira entre o México e os EUA, o número de empresas aí existente é muito significativo, tal como o número de trabalhadores envolvidos (ver **quadro 18**). No entanto, o valor das exportações das *maquiladoras* mexicanas, quando comparado com aqueles de outras ZAA que têm menos empresas e trabalhadores envolvidos, poderia ser muito maior.

Um outro aspecto que se deve salientar, relaciona-se com a percentagem de *inputs* locais utilizados pelas as *maquiladoras* nas suas actividades. Dos dados disponíveis, esta ZAA é aquela que tem o valor mais baixo, em termos fornecimento local de matérias-primas, o que poderá indicar uma estrutura de fornecimento local muito deficiente (com grandes problemas

ao nível de padrões de qualidade), ou inexistente (o que levará as empresas multinacionais aí a operar a procurarem outros fornecedores).⁶⁵

Quadro 19
Alguns indicadores da evolução da ZAA das Maurícias: 1977-82

Indicador	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Número de empresas	89	86	95	101	109	118
Número de empregados	18.953	18.010	20.484	21.208	22.508	22.619

Nota: USD a preços de 1990.
Fonte: Grunwald (1985), pp. 186-240.

Por último, temos a ZAA das Maurícias, que tem uma dimensão apreciável quando a comparamos com o resto da economia⁶⁶. É de notar, que as Maurícias são uma ilha com somente 1 milhão de habitantes e com 2.000 quilómetros quadrados, pelo que o impacto da ZAA assume particular importância.

⁶⁵ Ao contrário do que acima se viu para os casos das ZAA de Jacarta e de Penang, em que a primeira estava ligada tradicionalmente à indústria têxtil e de vestuário (pelo que utilizava uma maior percentagem de *inputs* locais) e a segunda à indústria electrónica (pelo que essa percentagem de *inputs* locais utilizados seria menor), no caso do México existe uma certa diversidade nas indústrias presentes na ZAA.

⁶⁶ Ver Bheenick & Schapiro (1988), pp. 113-118. Ver Hein (1988), pp. 199-201. Ver Bheenick (1988), pp. 171.

4. A ECONOMIA MEXICANA

4.1. Breve enquadramento histórico

A economia mexicana tem sofrido profundas alterações ao longo das últimas duas décadas que tiveram como principal objectivo o de aumentar a eficácia na utilização dos recursos, num contexto de uma economia aberta aos fluxos de comércio internacional.⁶⁷

Nos anos oitenta o México passou por um processo de ajustamento estrutural que veio pôr fim a uma estratégia de desenvolvimento económico posta em prática desde os anos trinta⁶⁸, e que se baseava na substituição de importações. Até meados dos anos oitenta, a política de desenvolvimento económico levada a cabo no México baseava-se no crescimento do sector industrial, com uma grande orientação no sentido da consolidação do mercado interno. Levando a cabo esta política, foram impostas barreiras ao comércio externo, que se baseavam em argumentos como o de indústrias nascentes, o que, para além de permitir a entrada de dinheiro para os cofres do Estado, também gerava uma série de distorções tais como a utilização ineficiente dos recursos disponíveis e taxas de crescimento económico inferiores ao que poderiam ser.⁶⁹

As alterações verificadas permitiram abrir o México ao exterior, tornando possível a sua adesão ao Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT) em 1986, bem como à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) em 1994, ano em que também se deu a sua adesão ao Acordo de Comércio Livre da América do Norte (NAFTA). Tudo isto fez do México um país com uma crescente importância na região.

Esta estratégia de substituição de importações que foi amplamente aceite, quer nos meios académicos quer nos corredores políticos dos países em desenvolvimento, veio a conhecer fortes críticas nos últimos quinze anos, sendo, hoje em dia, uma teoria completamente ultrapassada. Contudo, esta estratégia teve algum sucesso no México, como poderemos ver no **quadro 20** onde observamos que, comparando-o com países que

⁶⁷ Ver Katz (1997), p. 97.

⁶⁸ Ver Lustig (1992), p. 1; Para outros autores (Katz, 1997; Kehoe, 1995) esta estratégia de substituição de importações só foi posta em acção a partir dos anos 50.

⁶⁹ Ver Katz (1997), p. 98.

enveredaram por estratégias viradas para o desenvolvimento das exportações (casos da Coreia do Sul e de Taiwan), estes tiveram taxas médias de crescimento anual do PIB mais elevadas.

Quadro 20
Taxa de crescimento médio anual do PIB*

Coreia do Sul		Taiwan		México**	
Anos	Crescimento médio anual do PIB (%)	Anos	Crescimento médio anual do PIB (%)	Anos	Crescimento médio anual do PIB (%)
1955-63	10,4	1956-61	11,2	1950-60	7,0
1963-70	18,9	1961-66	16,6	1960-70	8,6
1970-73	23,8	1966-71	21,1	1970-75	7,2

Notas: * - Valores arredondados;
 ** - Dados preliminares.
Fonte: Lustig (1992), p. 15.

É um facto que o México obteve alguns resultados positivos desta estratégia de desenvolvimento que seguiu, sobretudo em termos de crescimento do PIB, porém esses resultados foram algo moderados, e poderiam ter sido muito mais significativos se tivessem sido postas em prática outras estratégias de desenvolvimento económico que não votassem o país à autarcia e ao isolamento face aos fluxos internacionais de comércio e de investimento.

Durante os executivos dos presidentes Luís Echeverría Alvarez (1970-76) e José López Portillo (1976-82), a estratégia de substituição de importações começou a denotar resultados negativos. Segundo Kehoe (1995), que cita estudos feitos pelo GATT, isto derivava da existência de alguma tensão de cariz político-social, para além do facto de ambos os dois executivos terem fortes expectativas no sentido do aumento da prosperidade, que resultavam da descoberta de grandes reservas de petróleo. Isto levou-os a seguir políticas despesistas e de expansão monetária financiadas pelo recurso a empréstimos contraídos junto de bancos internacionais.

Esta política originou um aumento da inflação, o que, aliado ao facto do México ter uma taxa de câmbio fixa, provocou uma substancial depreciação do *peso* face ao USD, conduzindo a défices na conta corrente (ver **quadro 21**). No fim de ambas as administrações deram-se fortes desvalorizações, uma no fim de 1976 (tendo sido a primeira desvalorização desde 1954), e a outra no fim de 1982, à qual se seguiram novas desvalorizações nos cinco

anos seguintes.⁷⁰ No entanto, apesar dos desequilíbrios económicos registados durante aquelas duas administrações, a economia mexicana continuava a crescer, e, como se pode ver no mesmo quadro, entre 1970 e 1981, o PIB *per capita* cresceu.

Quadro 21
Principais indicadores económicos mexicanos: 1970-1992

Anos	População (1)	PIB/Capita (2)	Taxa Câmbio (3)	Inflação (4)
1970	50,3	3.985	12,5	4,8
1971	52,0	4.211	12,5	5,2
1972	53,7	4.403	12,5	5,5
1973	55,4	4.609	12,5	21,3
1974	57,2	4.783	12,5	20,7
1975	58,9	4.928	12,5	11,2
1976	60,6	4.974	15,4	25,8
1977	62,2	4.902	22,6	22,0
1978	63,8	5.209	22,8	16,2
1979	65,4	5.621	22,8	20,0
1980	67,0	6.051	23,0	29,7
1981	68,6	6.463	24,5	28,7
1982	70,2	5.941	56,4	98,9
1983	71,8	5.400	120,1	80,8
1984	73,3	5.524	167,8	59,2
1985	74,8	5.621	256,9	63,7
1986	76,2	5.283	611,8	105,7
1987	77,6	5.260	1.378	159,2
1988	78,9	5.347	2.273	51,7
1989	80,3	5.566	2.461	19,7
1990	81,7	5.825	2.813	29,8
1991	83,3	6.015	3.018	18,8
1992	85,0	6.250	3.095	11,9

(1) - Milhões.

(2) - Paridade de poder de compra, índice Laspeyres; US dólares a preços 1985.

(3) - Pesos (antigos) por US Dólar.

(4) - Alterações no índice de preços do consumidor de Dezembro a Dezembro.

Fonte: Kehoe (1995), p. 138.

Perante uma enorme dívida contraída junto de bancos estrangeiros⁷¹, com as taxas de juro nos mercados internacionais a subir devido sobretudo à política monetária norte-americana⁷², e com os preços do petróleo (na altura a principal fonte de receitas do país, ver **quadro 22**) em queda devido à recessão mundial, o México não conseguia cumprir as suas obrigações no que respeitava ao serviço da dívida. Em 1982, no final da administração de

⁷⁰ Ver Kehoe (1995), pp. 137-138.

⁷¹ Ver Lustig (1992), pp. 32-33.

⁷² Note-se que na altura estava Reagan na presidência e a sua administração procurava ter um dólar forte.

López Portillo, o governo anunciou que não conseguiria cumprir as suas obrigações, o que precipitou o colapso do *peso*, conduzindo à nacionalização dos bancos, e à implementação de fortes controles no que respeitava aos câmbios. A economia mexicana caiu, então, numa enorme recessão, e entre 1981 e 1987 o PIB per capita caiu (ver **quadro 21**).

Quadro 22
Principais Indicadores do Comércio Mexicano: 1981-1994

Anos	Exportações*	Petróleo (% das exportações)	Importações*	Dívida externa*
1981	20,1	72,5	25,0	74,9
1982	21,2	77,6	15,0	86,7
1983	22,3	71,8	9,0	89,8
1984	24,2	68,6	12,2	96,4
1985	21,6	68,2	14,5	96,6
1986	16,2	39,0	12,4	101,0
1987	20,5	42,1	13,3	107,4
1988	20,5	32,7	20,3	100,9
1989	22,8	34,5	25,4	96,4
1990	26,8	37,6	31,3	98,2
1991	26,9	30,1	38,2	104,3
1992	27,5	30,2	48,2	116,6
1993	30,0	24,7	48,9	117,6
1994	34,6	21,4	58,9	130,2

* - Milhares de Milhões de US dólares.

Fonte: Kehoe (1995), p. 139.

Na mesma altura a administração do presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-88) inicia o seu mandato, começando a longa caminhada para a recuperação do país. Um dos principais objectivos do Governo mexicano era o de gerar grandes superávites ao nível do comércio, por forma a poder pagar rapidamente a sua dívida. Para tal foram impostas apertadas restrições às importações, e o México tornou-se um país ainda mais fechado ao comércio externo. Entre 1982 e 1983, todas as importações mexicanas requeriam licenças de importação, e logo o valor das importações desceram de 25 milhares de milhões de dólares americanos, em 1981, para somente 9 milhares de milhões em 1983 (ver **quadro 22**).

Entre 1983 e 1985, o Governo mexicano implementa uma série de medidas, com o apoio do FMI, tendo por objectivo reduzir a dívida do sector público e transformar o grande déficit que se registava na balança comercial num superavit. Estas medidas envolviam a redução das despesas públicas, o aumento de impostos e dos preços de serviços públicos, a

eliminação de muitos subsídios, e o encerramento de diversas empresas públicas. No que respeita às políticas comercial e de investimento, passou a ser obrigatório o licenciamento para todos os bens importados, para além da abolição de todos os controlos de câmbio (apesar de ser mantida uma taxa de câmbio dual) e, após uma grande desvalorização nominal do *peso*, a instituição de um *crawling peg* entre esta moeda e o USD. Apesar deste programa patrocinado pelo FMI ter tido sucesso em transformar o déficit da balança comercial num superavit, e um resultado relativamente positivo no que respeita à redução da inflação e ao crescimento do PIB, acabou por fracassar. Para tal, contribuíram o facto de a disciplina fiscal não ter sido mantida; os fundos de apoio prestados por aquela instituição terem chegado ao fim; a ocorrência de um sismo de grande magnitude na Cidade do México; e a queda do preço do petróleo nos mercados internacionais.

Entre 1985 e 1987, foram tomadas uma série de medidas e iniciaram-se importantes reformas que foram cruciais para que se enveredasse pelo caminho de prosperidade e desenvolvimento económico que se verificou nos anos a seguir a 1987. Estas reformas baseavam-se em três pontos: a desregulamentação dos mercados internos, o fim da participação do Estado em empresas e organismos públicos através da privatização, fusão, transferência e liquidação, e uma segunda etapa na abertura comercial. No que se refere a esta última, as taxas aduaneiras são fortemente reduzidas, sendo a taxa máxima fixada nos 20%. Por outro lado, a maior parte das autorizações de importação são eliminadas, e os preços oficiais para produtos importados são abolidos na sua totalidade.

Foi também no decurso do executivo de La Madrid que o México beneficiou, sobretudo a partir de 1986, do Plano Baker e, posteriormente, do Plano Brady, para a recuperação da sua dívida⁷³. Porém, apesar de neste período se terem iniciado estas reformas, o mesmo caracterizou-se por elevadas taxas de inflação e por decréscimos no PIB.

Por seu lado, o período que decorreu entre 1987 e 1993 foi caracterizado por uma série de pactos sociais que foram negociados entre o governo e os representantes dos agentes económicos e trabalhadores. A primeira versão do pacto - *Pacto de Solidaridad Económica*, foi implementado em Dezembro de 1987, ainda durante a administração do presidente de La

⁷³ James Baker foi Secretário de Estado das Administrações de Reagan; estes Planos demonstram o interesse que os EUA denotam pelo México (numa atitude de grande apoio) por razões estratégicas, e que continua actualmente como se pôde ver quando a administração Clinton concedeu apoios ao México aquando da crise do peso.

Madrid. As seguintes versões do Pacto continuaram a ser negociadas e implementadas no decurso da administração do presidente Salinas (1988-94), e tal continuou até à administração do actual presidente, Ernesto Zedillo (1994-2000), no decurso da qual, mais propriamente em Março de 1995, foi anunciado um programa económico.

Nas negociações relativas ao Pacto, o governo e os representantes dos agentes económicos e dos trabalhadores reuniam-se sem anúncio prévio ao público. Por detrás deste Pacto foram delineadas e postas em acção uma série de políticas como era o caso do Programa Nacional de Solidariedade (PRONASOL), que consistia num programa orientado para os pobres, e que estabelecia os aumentos do salário mínimo (um nível em relação ao qual estavam indexados muitos contratos de trabalho); reduzindo o imposto sobre o valor acrescentado, uma vez que o sistema fiscal tinha aumentado as suas receitas através dos impostos sobre o rendimento; controlando o aumento nos preços do sector público, os quais deixaram de ser tão importantes pelo facto de ter havido privatizações e de terem sido eliminados alguns subsídios; e o estabelecimento das linhas genéricas para a orientação no que se refere ao aumento dos preços e salários. No entanto, os elementos mais importantes do Pacto seriam aqueles que estavam relacionados com a política de comércio externo, e que englobavam a redução de tarifas aduaneiras e o compromisso em relação ao estabelecimento de um limite às flutuações do *peso* em relação ao dólar americano. Em algumas versões do Pacto, a taxa de câmbio era fixada, e noutras uma desvalorização máxima diária era estabelecida.

As políticas relacionadas com o Pacto foram bem sucedidas, sobretudo no que respeita à redução da inflação e ao aumento do PIB (ver **quadro 21**).⁷⁴

A liberalização comercial aliada a uma política cambial, na qual o *peso* tinha a sua taxa de câmbio ancorada em relação ao USD, foram factores que tiveram um papel muito importante no estabelecimento e no fortalecimento da credibilidade do governo mexicano junto dos seus parceiros que negociavam o Pacto, junto dos mexicanos, e junto dos investidores estrangeiros.

Nos últimos 15 anos a economia mexicana tem-se aproximado a passos largos de um tipo de economia aberto à concorrência externa, o que tem contribuído para o aparecimento de novas estruturas e técnicas de produção. Desde 1983, o Estado privativo e liquidou muitas

⁷⁴ Ver Kehoe (1995), p. 141.

empresas públicas, deixando de ter participação, total ou parcial, em 955 de um total de 1155. Entre 1985 e 1988, verificaram-se profundas alterações na política comercial mexicana, passando-se de um regime em que havia autorização de importações, para um regime que se rege pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT). Entre 1989 e 1992, a regulamentação de importantes sectores da economia mexicana, casos da agricultura; petroquímica e transportes terrestres, é modificada, passando estes a estar sujeitos à lei do mercado e aos princípios de livre-concorrência e livre-estabelecimento⁷⁵. É igualmente nesta altura que são lançados planos de privatização ambiciosos, incluindo sectores como o das telecomunicações e a banca.

Se bem que existem alguns importantes domínios da economia mexicana que permanecem inalterados, como é o caso da legislação sobre trabalho ou a propriedade do Estado sobre o sector petrolífero, a assinatura do NAFTA, que entrou em vigor em 1994, veio confirmar a orientação desta para um sistema no qual o mercado desempenha o papel mais importante na repartição dos rendimentos.

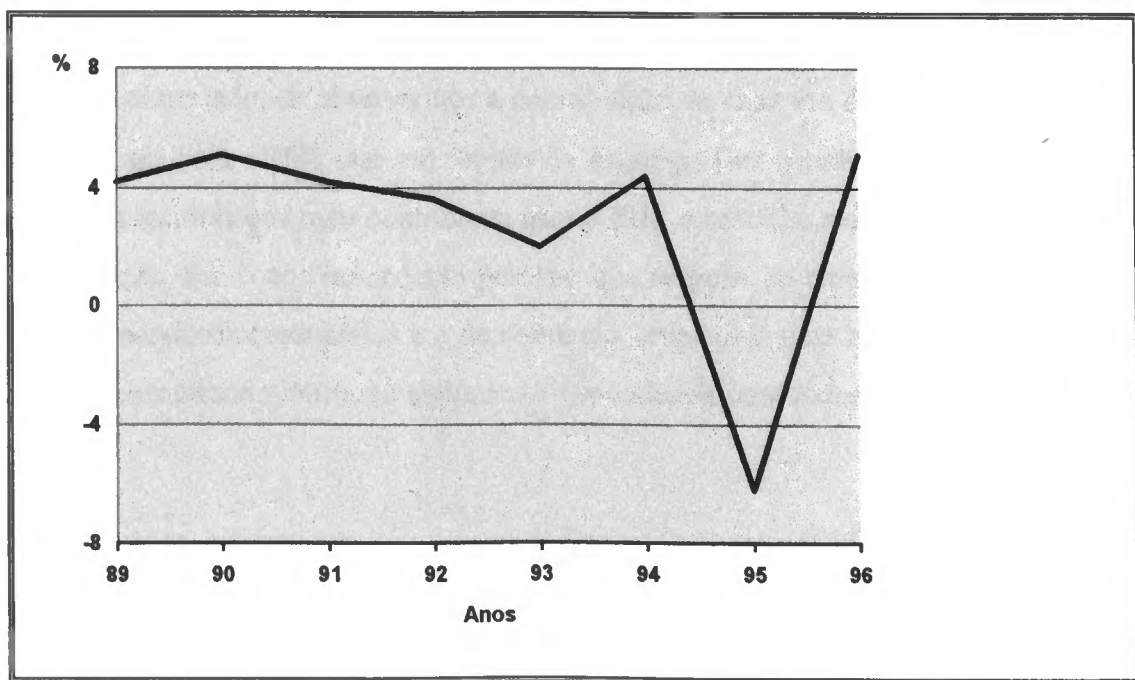
⁷⁵ Ver Torre (1997), pp. 137-138.

4.2. A economia mexicana na década de noventa

4.2.1. Quadro económico recente

Os anos mais recentes têm sido, para o México, anos de crescimento económico moderado, com a excepção do período entre 1994 e 1995, em que se deu a crise do *peso*. No entanto, em 1996 os valores do crescimento do PIB voltaram a ter a mesma expressão que tinham antes da referida crise (ver **gráfico 6**).

Gráfico 6
Variação anual do PIB mexicano: 1989-96



Notas: Dados a preços de 1993.

Fonte: OCDE (1998), Economic Surveys - Mexico.

No que respeita à estrutura produtiva, os sectores que mais contribuem para o PIB (em termos percentuais) são os do comércio e das manufacturas, apesar de terem vindo a perder importância desde 1985 (ver **quadro 23**). Pelo contrário, os sectores dos serviços financeiros e dos serviços comunitários, tem vindo a ganhar importância. É de notar o pouco peso que o petróleo tem actualmente na economia mexicana (o petróleo está incluído na rubrica de minérios) com menos de 5%.

Quadro 23
Evolução da estrutura produtiva: 1980-1995
(% do PIB a preços correntes)

	1980	1985	1990	1995
Agricultura, floresta e pescas	8,2	9,1	7,2	5,0
Minérios	3,2	4,7	2,1	1,6
Manufaturas	22,1	23,4	19,0	19,1
Construção	6,4	4,4	3,6	3,7
Electricidade, gás e água	1	0,9	1,2	1,2
Comércio, restaurantes e hotelaria	28	28,1	22,6	19,2
Transportes e comunicação	6,4	6,7	8,3	9,1
Serviços financeiros, seguros e imobiliário	8,6	7,5	12,1	16,8
Serviços comunitários	17,2	16,5	16,3	20,7

Fonte: OCDE (1998), Economic Surveys - Mexico.

Pelo outro lado, se observarmos a contribuição de cada um dos sectores de actividade económica, não para o PIB mas em termos de emprego (ver **quadro 24**), podemos concluir que dois dos sectores que mais contribuem para o PIB, o caso das manufaturas e dos serviços financeiros, não tem o correspondente peso no que respeita ao emprego. Já outros sectores, como o dos serviços comunitários e o do comércio, empregam uma apreciável percentagem da população, encontrando, portanto alguma correspondência com o que se viu anteriormente.

Quadro 24
Evolução da estrutura produtiva: 1980-1995
(% do total do emprego)

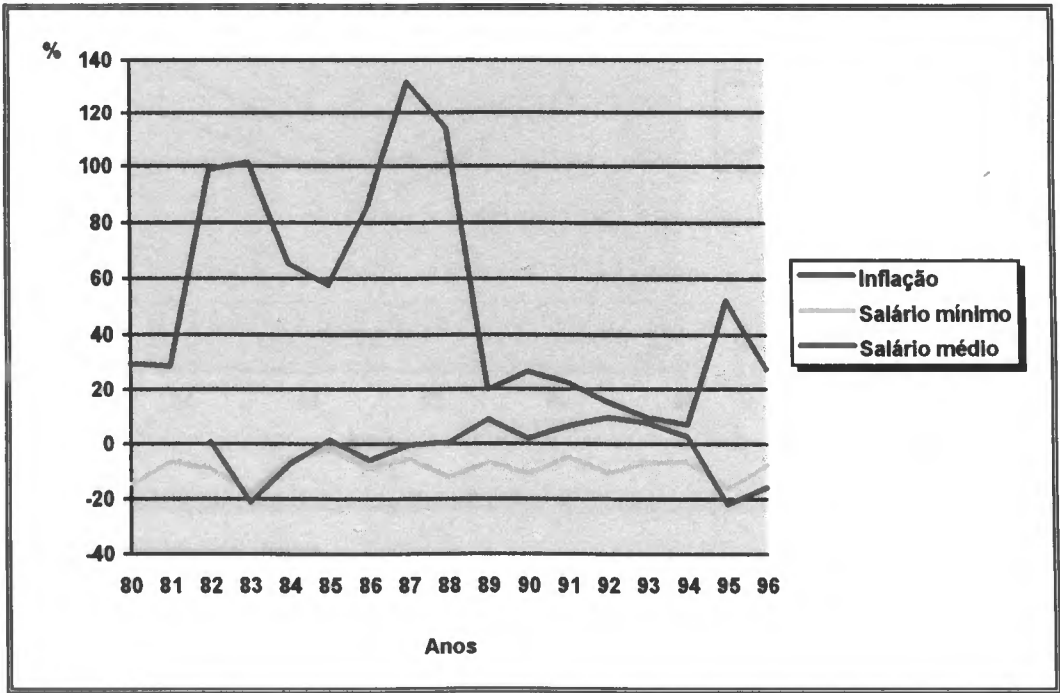
	1980	1985	1990	1995
Agricultura, floresta e pescas	28	27,8	24	22,6
Minérios	1	1,2	0,7	0,5
Manufaturas	12	11,2	12,6	11,3
Construção	9,5	8,9	9,7	9,7
Electricidade, gás e água	0,4	0,5	0,5	0,5
Comércio, restaurantes e hotelaria	14,5	14,3	17,4	18,9
Transportes e comunicação	4,5	4,7	5,5	5,6
Serviços financeiros, seguros e imobiliário	1,7	2,1	2	2
Serviços comunitários	28,4	29,4	27,5	28,9

Fonte: OCDE (1998), Economic Surveys - Mexico.

Também é de destacar, a percentagem da população activa empregada que ainda se encontra ligada ao sector agrícola, (sendo este sector o segundo mais importante, apresentando, contudo, uma tendência negativa), apesar de pouco contribuir para o PIB.

Relativamente à taxa de inflação (ver **gráfico 7**), esta atingiu valores astronómicos até 1989, tendo, a partir de então, descido para valores que rondavam os 20%.

Gráfico 7
Evolução da taxa de inflação e do ordenado mínimo e médio: 1980-96
(em percentagem)



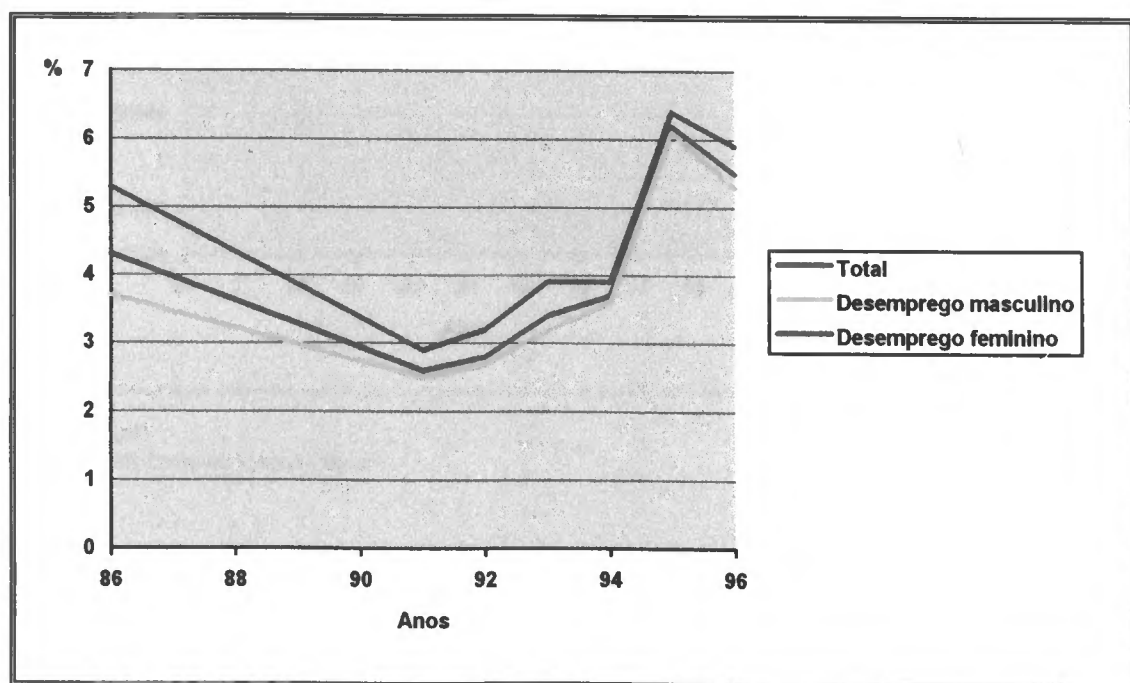
Fonte: Zapata (1997), p.122

Esta situação durou até 1994, ano da crise do *peso*, altura em que a inflação se aproximou dos 60%. Se, pelo outro lado, olharmos para os valores dos salários mínimo e médio, vemos que são negativos para a esmagadora maioria dos anos, o que revela uma deterioração dos salários mexicanos praticamente ao longo de 16 anos.

Em relação à taxa de desemprego, observamos (ver **gráfico 8**) que caiu até 1991, tendo a partir de então, conhecido um aumento até 1995. Se comparamos esta taxa com outros países, como os europeus que tem taxas mais elevadas, podemos afirmar que a taxa de desemprego mexicana é relativamente baixa, não constituindo factor de grande preocupação

para as autoridades mexicanas. No entanto, curioso será pensar que com esta taxa e com o aumento de procura de mão-de-obra que deriva do aumento de IDE, os salários tenderão a aumentar, deixando de ser uma vantagem a explorar pelas empresas multinacionais.

Gráfico 8
Evolução da taxa de desemprego
(em percentagem)

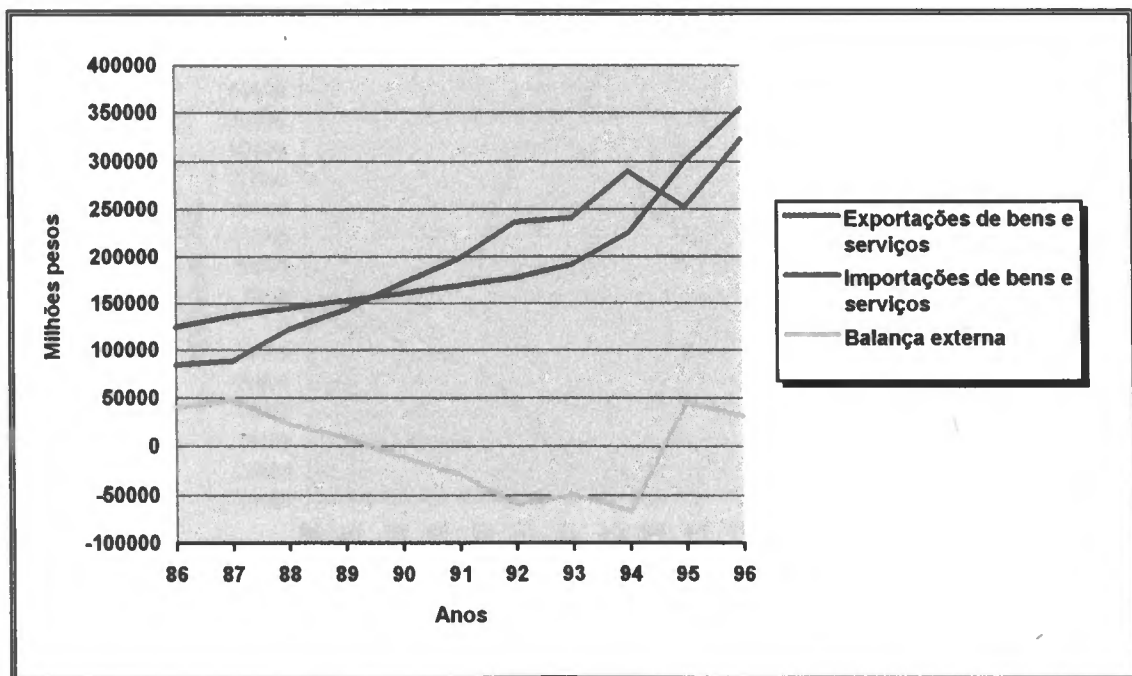


Fonte: OCDE (1998), Economic Surveys - Mexico.

Por outro lado, o desemprego parece afectar mais o sexo feminino, se bem que as diferenças entre ambos os sexos seja muito pequena, o que é um dado interessante visto que as *maquiladoras* empregam sobretudo mulheres, ao contrário do que acontece no resto da economia mexicana.

No que respeita à balança externa mexicana, vemos no **gráfico 9** que se deu desde 1986 um constante aumento quer das exportações quer das importações, e isto reside no facto de até à relativamente pouco tempo, esta ser uma economia fechada. Entre meados de 1989 e meados de 1994, a balança foi negativa, reflexo de uma política cambial que apostava num *peso* forte, o que conduzia a um aumento das importações de bens e serviços.

Gráfico 9
Evolução da balança externa mexicana: 1986-96
(em milhões de pesos)



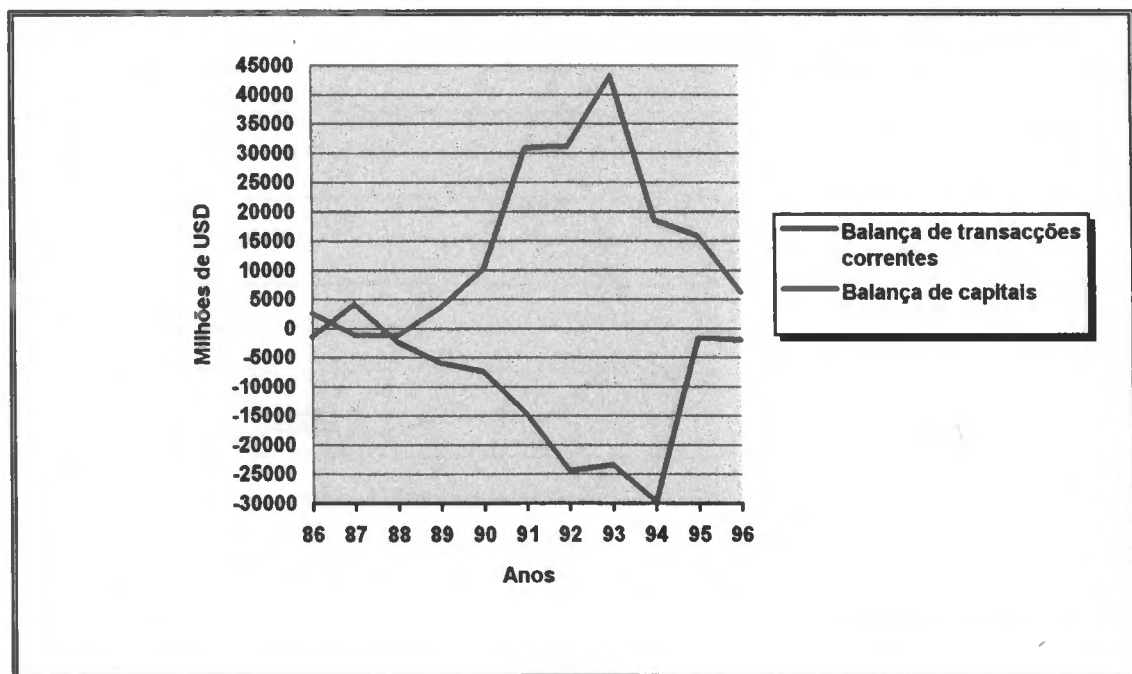
Nota: Preços de 1993.

Fonte: OCDE (1998), Economic Surveys - Mexico.

Da observação do **gráfico 10**, referente à balança de pagamentos, concluímos que a balança de transacções correntes e a balança de capitais tem percursos diametralmente opostos. A balança de capitais manteve uma tendência para subir até 1993, quando atingiu o seu pico, caindo abruptamente a partir de então (esta saída de capitais precipitou, como veremos adiante, a crise do *peso*). Esta queda registada pela balança de capitais esteve relacionada com o facto das taxas de juro nos EUA terem, nessa altura, estarem mais elevadas.

Pelo seu lado, a balança de transacções correntes teve uma tendência negativa até que em 1994 a inverteu, uma vez que a depreciação do *peso* depreciou-se face ao USD permitiu que houvesse um aumento nas exportações de bens mexicanos, explorando a competitividade que passaram a ter, em termos de preço, perante os bens de outros países.

Gráfico 10
Evolução da balança de pagamentos: 1986-96
(em milhões de USD)



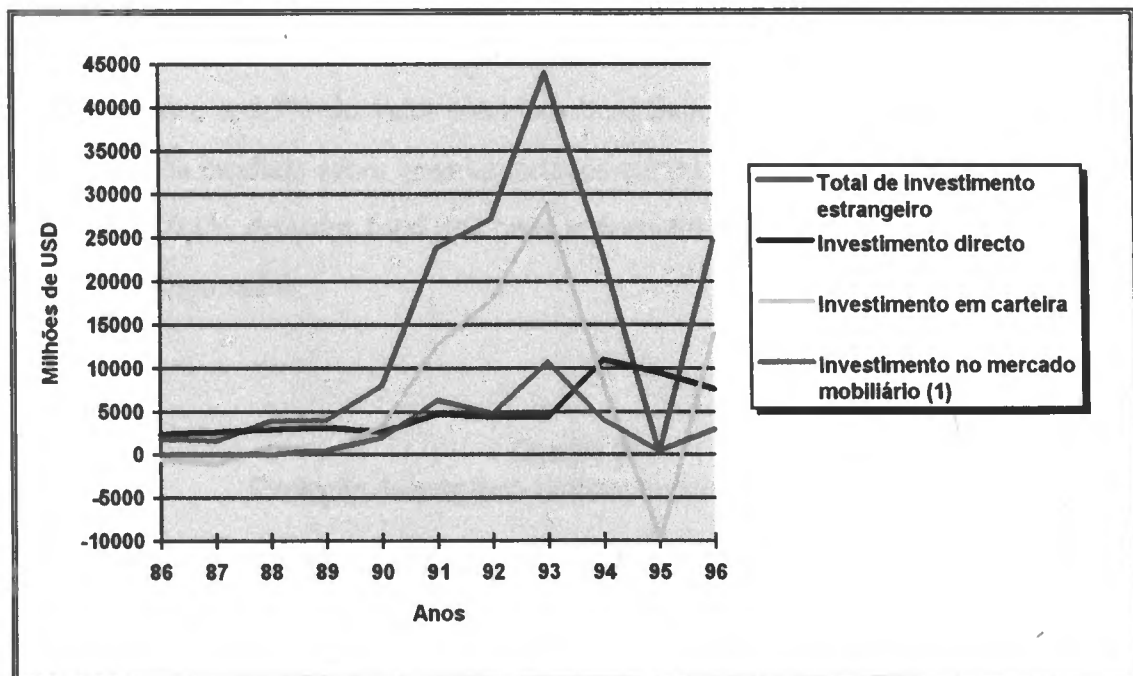
Fonte: OCDE (1998), Economic Surveys - Mexico.

Por último, no que respeita ao investimento estrangeiro (ver **gráfico 11**), vemos que o IDE se manteve em valores moderados e evoluiu de uma forma progressiva mas constante. No entanto, o mesmo não se passou com o investimento em carteira, o qual registou um aumento muito significativo até 1993, altura que, em virtude de nos EUA as taxas de juro serem elevadas e do facto de terem surgido no México alguns factores de instabilidade política⁷⁶, se deu uma grande saída de capitais que prosseguiu até 1995, altura em que se iniciou uma recuperação.

No entanto, após ter passado por uma crise cambial em 1994 e 1995, o México conseguiu ultrapassar esses momentos mais problemáticos, e em 1996 o nível de investimento estrangeiro já tinha um volume apreciável.

⁷⁶ Veremos este ponto em pormenor mais à frente quando abordarmos a crise do peso.

Gráfico 11
Evolução do investimento estrangeiro: 1986-96
(em milhões de US dólares)



Notas: (1) item que já se encontra incluído no total dos investimentos em carteira.

Fonte: OCDE (1998), Economic Surveys - Mexico.

4.2.2. Evolução da política comercial

Se fizermos uma comparação, por um período que envolva a primeira metade dos anos oitenta, entre a economia mexicana e as de alguns países em desenvolvimento, verificamos que aquela era relativamente mais fechada. Porém, entre os primeiros anos da década de oitenta e meados da nossa década, a situação mudou em virtude da economia mexicana passar, como já tivemos a oportunidade de ver, por uma série de reformas, conduzindo à sua abertura ao exterior. A política de alterações estruturais que o Governo mexicano levava a cabo consistia, inicialmente, em privatizar algumas empresas públicas, para além de, no domínio da política comercial, acelerar a eliminação licenças prévias e dos preços oficiais de importação. De todas as alterações que se verificaram na economia mexicana, a mais importante foi esta última no domínio da política comercial porque conduziu à abertura do mercado.

No ano de 1986, o México aderiu ao GATT, e consequentemente deu-se uma apreciável redução nas medidas proteccionistas.

Antes destas reformas estruturais operadas na economia mexicana, e no que se refere especificamente às tarifas aduaneiras, podemos observar (ver **quadro 25**) que em 1982 a tarifa média era de 16,4, ao mesmo tempo que a tarifa de 100% incidia sobre bens importados no valor de 476,4 milhões de USD, o que correspondia a 3,3% do valor total dos bens importados sujeitos a tarifas e a 2,7% do valor total dos bens importados. Da mesma forma, as tarifas superiores a 50% incidiam sobre bens importados no valor de 1313,7 milhões de USD, o que correspondia a 9,1% do valor total dos bens importados sujeitos a tarifas e a 7,5% do valor total dos bens importados.

Quadro 25
Evolução da estrutura tarifária mexicana: 1982-1991

Tarifas aduaneiras (%)	Valor anual das importações (milhões de USD)									
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
<i>Duty-free</i>	3075,1	3174,2	3586,7	368,2	3004,5	4836,9	7664,4	4893,4	5172,2	5771,9
2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	1458,1	793,6	1135,3	1487,2	0	832,6	1537,8	247,1	290,3	388,8
10	5312,8	2853,7	4229,7	3269,7	3556,6	1452,2	1415,0	6979,0	7630,1	11531,5
15	216,6	0	0	0	0	0	2102,2	3085,4	4205,7	6954,1
17,5	0	0	0	0	18,5	742,8	0	0	0	0
20	1761,3	206,0	231,1	129,8	6,6	0	1861,2	2999,2	4266,0	6078,6
22,5	0	0	0	0	1347,2	0	0	0	0	0
25	375,4	290	492,3	1522,7	120,8	0	0	0	0	0
27,5	0	0	0	0	25,5	0	0	0	0	0
30	433,1	7,6	10,0	118,0	22,2	0	0	0	0	0
35	28,9	0	0	0	0	0	0	0	0	0
37	0	0	0	0	954,8	0	0	0	0	0
40	462,0	190,8	211,0	1131,1	4,6	0	0	0	0	0
45	0	0	0	0	394,9	0	0	0	0	0
50	534,2	22,9	70,3	365,9	0	0	0	0	0	0
60	115,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
70	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
75	173,2	30,5	10,1	0	0	0	0	0	0	0
80	14,4	0	0	0	0	0	0	0	0	0
100	476,4	61,0	70,3	94,4	0	0	0	0	0	0
Valor imp. sujeitas a tarifas	14437,0	7630,3	10046,8	8489,0	9456,2	7855,5	14580,6	18204,1	21564,3	30724,9
Valor imp. sujeitas a tarifas superiores a 50%	1313,7	114,4	150,7	460,3	0	0	0	0	0	0
Tarifa média	16,4	8,0	8,5	18,5	13,1	4,0	6,2	9,7	10,5	11,2

Para além disto, nesta mesma altura, haviam sérias restrições à importação de bens (sendo necessário licenças para a importação de determinados bens) e ao investimento estrangeiro (os cidadãos estrangeiros somente poderem deter 49% do capital de empresas mexicanas).

Como poderemos ver no **quadro 25**, a partir de 1982, ano em que se iniciaram as alterações estruturais na sua economia mexicana, as suas taxas aduaneiras começaram a cair, mas, contudo, em 1985 a tarifa média subiu relativamente aos anos anteriores, encontrando-se uma explicação no facto das licenças de importação terem sido gradualmente substituídas por tarifas. Segundo Kehoe (1995), entre 1982 e 1983, as maiores barreiras ao comércio, existentes no México, eram as licenças de importação, e não as tarifas. Em finais de 1983, estas restrições quantitativas começaram a ser substituídas pelas tarifas. A porção de bens sujeitos a licenciamento caíram de 100% em 1983 para 65% em 1984. No ano seguinte, este processo acelerou tendo esta percentagem caído então para 10, sendo em 1992 esse valor de 2%. Apesar disto, a porção do valor de importações sujeitas a estas exigências caíram mais lentamente, sendo de 100% em 1983 passaram para 83% no ano seguinte, para 35% em 1985, e para 11% em 1992.⁷⁷

O processo de liberalização comercial foi sendo consolidado, e como vemos no ano de 1985, ano anterior à adesão ao GATT, a tarifa média era de 18,5, havendo ainda alguns produtos sujeitos a tarifas superiores a 50% (produtos esses que correspondiam a 5,4% do valor total dos bens sujeitos a tarifas), havendo bens sujeitos a tarifas de 100% que correspondem a 1,1% do valor total dos bens importados. Nos anos seguintes, a tarifa média baixou para valores inferiores, deixando de haver, a partir de 1986, tarifas superiores 50%, sendo a tarifa máxima de 20%. Ao mesmo tempo, deu-se a eliminação da licença de importação para 78,2% dos produtos importados.

Em 1994, as tarifas mais elevadas continuavam com valores que rondavam os 20%, ao mesmo tempo que o código tarifário tinha sido amplamente simplificado. Da mesma forma, as licenças de importação tinham sido eliminadas para cerca de 89% dos bens importados, para além do facto das restrições, que diziam respeito ao investimento estrangeiro, terem sido eliminadas na maioria das indústrias e substancialmente reduzidas em muitas outras.⁷⁸

⁷⁷ Ver Kehoe (1995), p. 141.

⁷⁸ Ver Kehoe (1995), p. 141.

Igualmente significativa, é a simplificação do código tarifário. Em 1982, existiam 18 escalões tarifários, com uma taxa máxima de 100%. Em 1985 existiam 16, tendo esse número passado para 13 em 1986 e para 6 no ano de 1987, número que caiu para 5 no ano seguinte e que se mantêm actualmente. A tarifa máxima caiu para 45% em 1986 e para 20% no ano seguinte. Em 1991, bens importados no valor de 15,8% do total dos bens importados, não pagavam quaisquer tarifas aduaneiras, estando bens no valor de 16,7% do valor total dos bens importados sujeitos à taxa máxima de 20%.

O impacto destas reduções efectuadas unilateralmente pelo México nas suas barreiras comerciais resultou num aumento significativo das importações (ver **quadro 22**).

A gradual eliminação das licenças de importação e a simplificação do código tarifário, entre 1983 e 1992, foram importantes passos em direcção a uma política comercial mexicana menos proteccionista e mais transparente. Estes passos foram acompanhados por outros, tendo o México aderido ao GATT em 1986, e adoptado o Sistema de Códigos de Descrição de Produtos Harmonizado, em 1987. Em 1991 a lei de 1985 sobre contratos públicos foi modificada no sentido de permitir a participação de empresas estrangeiras em concursos públicos, apesar da lei ainda recomendar a preferência por fornecedores domésticos. Para além disto, e em ligação à sua adesão ao GATT, o México adoptou uma lei sobre o comércio externo em 1986, e o Código *Anti-Dumping* em 1987.

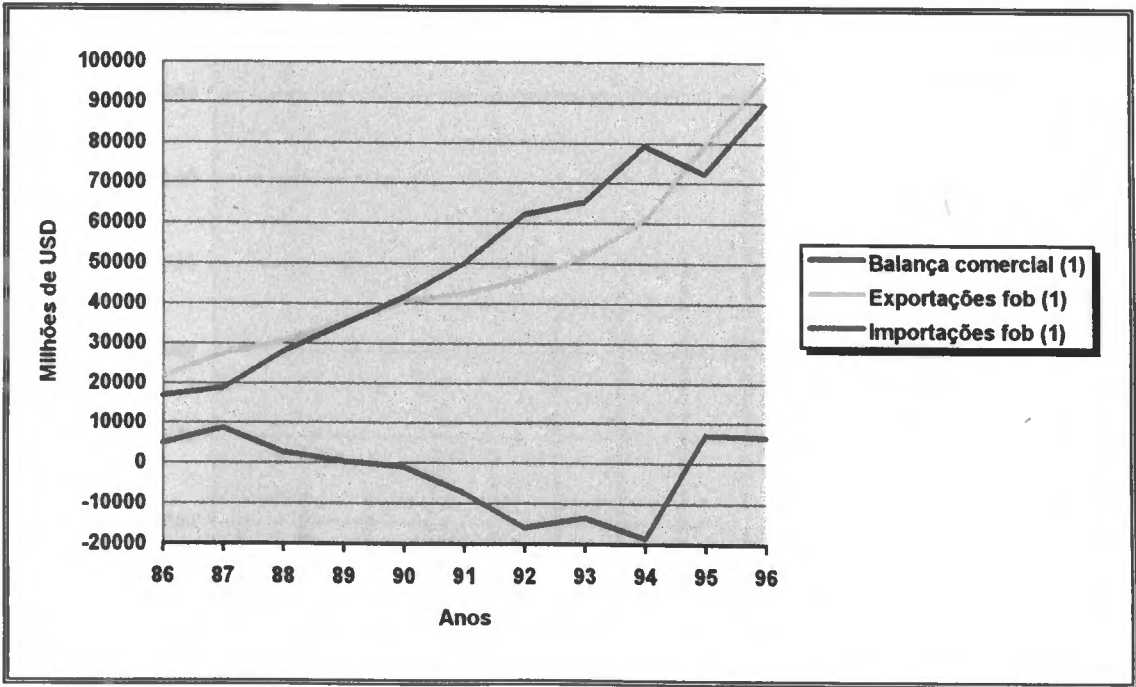
4.2.3. Padrões de comércio mexicano

Antes de ter posto em prática uma série de reformas na sua economia, o México tinha uma economia muito fechada, herdada da política de substituição de importações que levou a cabo durante décadas. A partir do momento que se assumiu como uma economia aberta, aderindo aos princípios estabelecidos pelo GATT, a sua economia começou a virar-se para o exterior, e se observarmos o **gráfico 12** vemos que isso sucede sobretudo se virmos quer as exportações quer as importações a subir de uma forma muito vigorosa.

Para além de podermos concluir que houve um aumento, quer das importações quer das exportações, também convém destacar o facto de o México ter tido uma balança comercial

deficitária entre meados de 1989 e meados de 1994, facto interessante visto que na sua história raramente este país esteve numa posição comercial deficitária.

Gráfico 12
Evolução da balança comercial: 1986-96
(em milhões de US dólares)

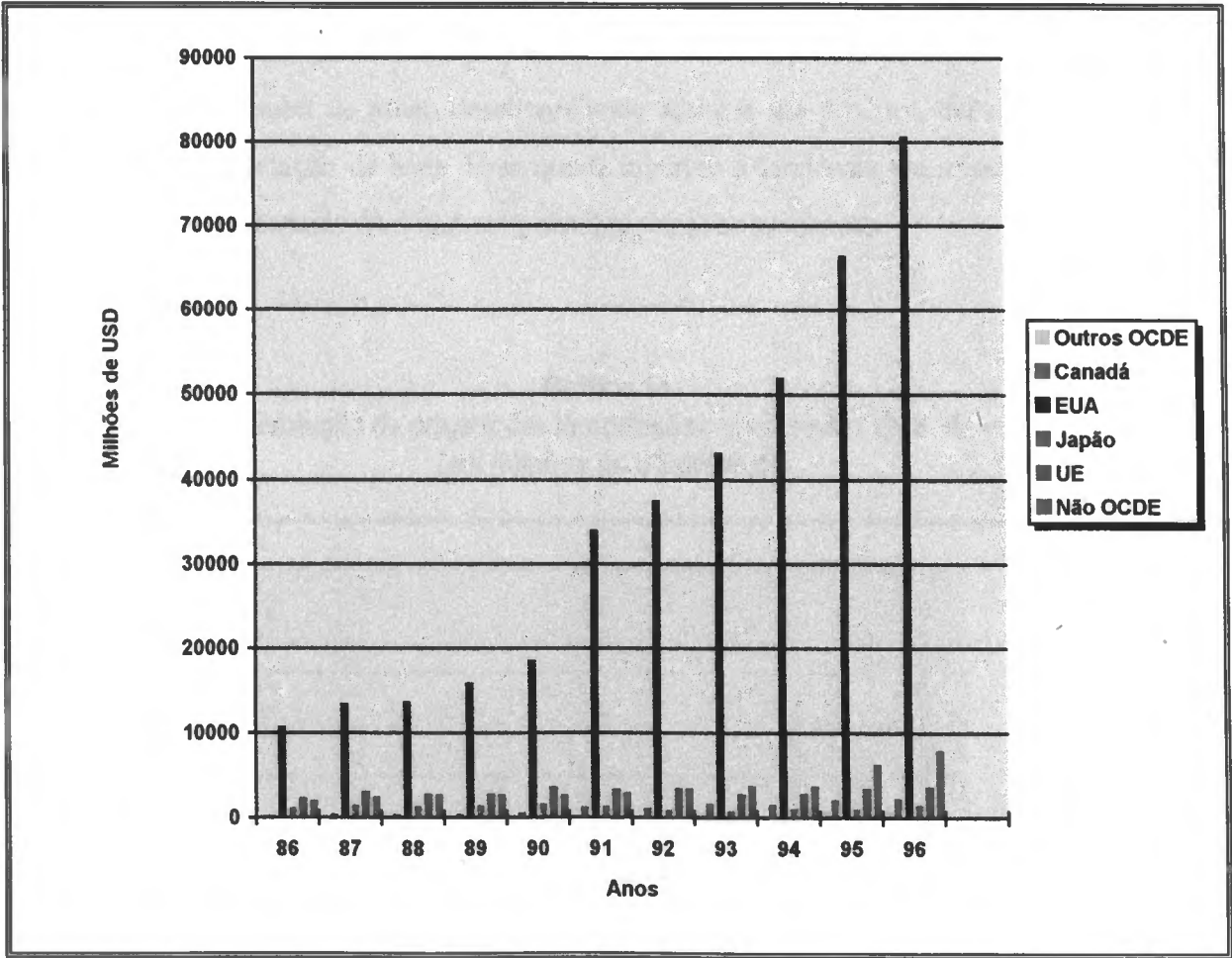


Notas: (1) inclui as trocas que envolvam maquiladoras.
Fonte: OCDE (1998), Economic Surveys - Mexico.

Se nos debruçarmos sobre os destinos das exportações mexicanas (ver gráfico 13), podemos observar o enorme peso que os EUA tem para este país, face ao papel diminuto que todos os outros países desempenham como principais destinos dos bens mexicanos.

Em representação gráfica é fácil de ver que os EUA tem um papel fulcral para o México uma vez que são de longe o seu melhor cliente. Mais á frente abordaremos a questão do México depender quase exclusivamente dos EUA, em termos económicos e em termos de trocas comerciais, facto que o torna extraordinariamente vulnerável a eventuais choques que ocorram na economia norte-americana.

Gráfico 13
Evolução do destino das exportações mexicanas: 1986-96
(em milhões de US dólares)



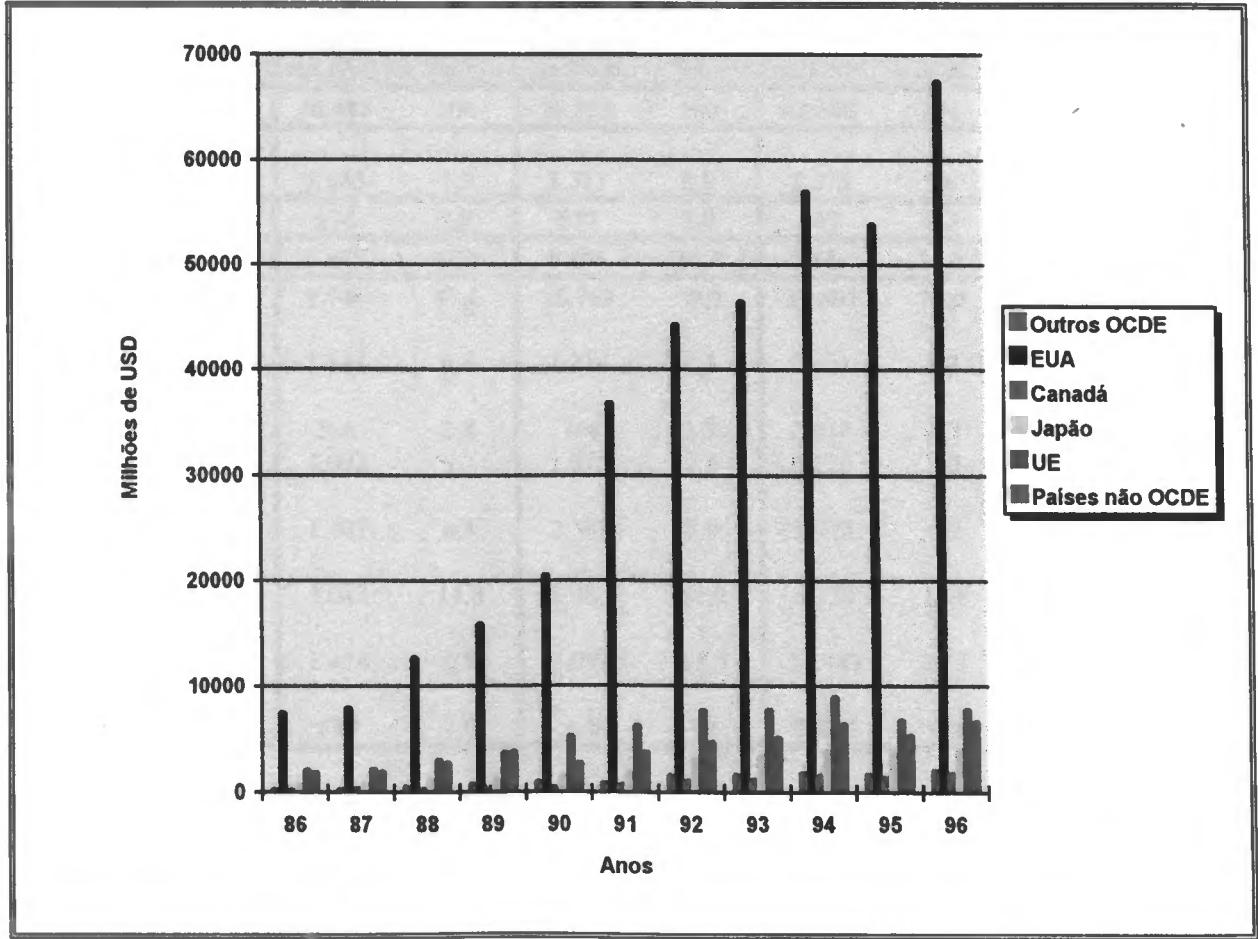
Notas: A partir de 1991 inclui as maquiladoras.
Fonte: INEGI (1998), internet site.

Neste gráfico podemos ainda observar que a partir de 1994, houve um aumento ainda maior no volume de exportações, resultado da crise do *peso*. Face a uma depreciação do *peso* face ao USD, os bens mexicanos ficaram a preços mais atraentes para compradores externos, o que fez aumentar as exportações mexicanas.

Também convém realçar a aumento de importância que os países não OCDE vem começando a ter como mercado para os produtos mexicanos, importância essa que deriva sobretudo da América Latina. Quanto ao Japão e à União Europeia, a sua importância como mercados para produtos mexicanos tem permanecido meramente residual.

Tal como se verifica nas exportações, em que EUA são o melhor cliente, e destino quase exclusivo para os bens mexicanos, o México importa a esmagadora maioria dos seus bens dos EUA, como se pode ver no gráfico 14. Aqui já a crise do *peso* de 1994 teve efeitos perversos, uma vez que perante a depreciação do *peso* face ao USD os importadores viram os bens importáveis a subir de preço desencorajando assim a sua procura, daí que tenha havido uma queda na importação de bens. Essa queda inverteu a tendência em meados de 1995, em que já se notou um considerável aumento nas importações mexicanas.

Gráfico 14
Evolução da origem das importações mexicanas: 1986-96
(em milhões de US dólares)



Notas: A partir de 1991 inclui as *maquiladoras*.
Fonte: INEGI (1998), internet site.

É de destacar o facto da UE ser o segundo fornecedor de bens, sendo seguida pelos países não OCDE, onde, novamente, os países da América Latina desempenham um papel

importante. Todos os mercados tem visto aumentar gradualmente a sua importância como fornecedores do México, tirando os EUA que desde 1987 viram-se como que um fornecedor quase que exclusivo daquele país.

Por seu lado, no que respeita ao comércio externo por produtos, se observarmos o **quadro 26**, referente à evolução das exportações, vemos que desde 1987 até 1996, os produtos que são os mais exportados são aqueles que provêm das manufacturas.

Quadro 26
Evolução do comércio externo por produtos
Exportações: 1987-1996

	1987*		1991*		1991**		1996**	
	Milhões de USD	% do Total	Milhões de USD	% do Total	Milhões de USD	% do Total	Milhões de USD	% do Total
Total exportações	20.495	100	26.855	100	42.688	100	96.000	100
Agricultura, pescas e floresta	1.543	7,5	2.373	8,8	2.373	5,6	3.592	3,7
Minérios	576	2,8	547	2,0	547	1,3	449	0,5
Petróleo	8.630	42,1	8.166	30,4	8.166	19,1	11.654	12,1
Manufacturas:***	9.746	47,6	15.769	58,7	31.602	74,0	80.303	83,7
Alimentação, bebidas e tabaco	1.313	6,4	1.216	4,5	1.421	3,3	2.930	3,1
Têxteis, vestuário e peles	566	2,8	764	2,8	2.014	4,7	6.339	6,6
Químicos	1.093	5,3	1.975	7,4	2.120	5,0	4.011	4,2
Metalurgia e indústria de minerais	1.707	8,3	2.382	8,9	2.925	6,9	6.507	6,8
Automóveis, motores e peças	3.043	14,8	5.383	20,0	6.320	14,8	19.193	20,0
Máquinas, equipamentos e electrónica	1.414	6,9	3.090	11,5	14.143	33,1	36.543	38,1
Outras manufacturas	610	3,0	959	3,6	2.659	6,2	4.780	5,0

Notas: * - sem incorporar as indústrias *maquiladoras*;

** - incorpora as indústrias *maquiladoras*;

*** - Não inclui petroquímicos e derivados de petróleo que estão incluídos nas exportações petrolíferas.

Fonte: OCDE (1998), Economic Surveys - Mexico.

Para os anos escolhidos vemos que a partir de 1991, e incorporando as indústrias *maquiladoras*, as manufacturas são responsáveis por cerca de $\frac{3}{4}$ dos produtos exportados. Se olharmos para as exportações petrolíferas verificamos que estas tem decaído imenso, sendo as outras exportações de pouco interesse.

Dentro das manufacturas, convém dar destaque à crescente importância dos automóveis, motores e peças, e das máquinas, equipamentos e electrónica, que são, de alguns anos a esta parte e de longe, os produtos mais exportados pelo México.

No que respeita às importações por produtos, também aqui podemos observar que as manufacturas tem uma importância esmagadora. Dentro destas as máquinas, equipamentos e electrónica são os produtos mais importados, mantendo uma quota que ronda os 50-55%. Um outro tipo de produtos que também tem alguma importância, se bem que decrescente, são os químicos e os derivados de petróleo (ver **quadro 27**).

Quadro 27
Evolução do comércio externo por produtos
Importações: 1987-1996

	1987*		1991*		1991**		1996**	
	Milhões de USD	% do Total	Milhões de USD	% do Total	Milhões de USD	% do Total	Milhões de USD	% do Total
Total exportações	13305	100	38184	100	49967	100	89469	100
Agricultura, pescas e floresta	1109	8,3	2094	5,5	2131	4,3	4671	5,2
Outras	256	1,9	372	1,0	385	0,8	649	0,7
Manufacturas:***	11941	89,8	35718	93,5	47451	95,0	84149	94,1
Alimentação, bebidas e tabaco	460	3,5	2584	6,8	2636	5,3	3116	3,5
Químicos e derivados de petróleo	2392	18,0	5139	13,5	5509	11,0	9452	10,6
Metalurgia e indústria de minerais	971	7,3	3189	8,4	4354	8,7	7214	8,1
Máquinas, equipamentos e electrónica	6872	51,6	20132	52,7	26903	54,0	47462	53,0
Outras manufacturas	1246	9,4	4674	12,2	8049	16,1	16905	18,9

Notas: * - sem incorporar as indústrias *maquiladoras*;

** - incorpora as indústrias *maquiladoras*;

*** - Não inclui petroquímicos e derivados de petróleo que estão incluídos nas exportações petrolíferas.

Fonte: OCDE (1998), Economic Surveys - Mexico.

4.2.4. A dependência face aos EUA

Um aspecto importante que devemos salientar relaciona-se com a grande dependência que o México tem, sobretudo em termos comerciais, relativamente aos EUA. Em termos de exportações (ver **quadro 28**), observamos que desde 1986 até 1996, os EUA sempre foram o principal destino dos bens mexicanos, e essa tendência tem-se agravado, pelo que em 1996 perto de 84% das exportações mexicanas tinham como destino aquele país.

Quadro 28
Evolução do comércio externo mexicano por área*
Exportações (fob)

	1986		1991		1996	
	Milhões USD	% do Total	Milhões USD	% do Total	Milhões USD	% do Total
EUA	10.603	65,6	33.912	79,4	80.541	83,9
Canadá	191	1,2	1.125	2,6	2.170	2,3
Japão	1.057	6,5	1.241	2,9	1.363	1,4
União Europeia	2.224	13,8	3.339	7,8	3.553	3,7
Total Países OCDE	14.205	87,9	39.837	93,3	88.137	91,8
Ásia**	303	1,9	325	0,8	1.081	1,1
América Latina	1.108	6,9	1.756	4,1	5.166	5,4
Total Países não OCDE	1.953	12,1	2.851	6,7	7.863	8,2
Total	16.158	100	42.688	100	96.000	100

Notas: * Inclui as *maquiladoras* a partir de 1991;

** Exclui-se o Médio Oriente.

Fonte: INEGI (1998), internet site.

Da mesma forma e para os mesmos anos, a grande maioria das importações mexicanas são originárias dos EUA, e essa tendência tem vindo a agravar-se. Como vemos no **quadro 29**, em 1996, 75,4% das importações mexicanas são provenientes daquele país.

É de notar a pouca expressão que todos os outros países tem, quer em termos de importações quer em termos de exportações, como parceiros comerciais do México. Os países da UE tem vindo a perder cada vez mais importância como parceiros comerciais, o mesmo acontecendo ao Japão. Interessante é ver a importância crescente que tem vindo a ter a América Latina, sobretudo no que respeita às exportações.



Quadro 29
Evolução do comércio externo mexicano por área*
Importações (fob)

	1986		1991		1996	
	Milhões USD	% do Total	Milhões USD	% do Total	Milhões USD	% do Total
EUA	7.392	59,5	36.814	73,7	67.437	75,4
Canadá	223	1,8	670	1,3	1.744	2,0
Japão	683	5,5	1.783	3,6	3.901	4,4
União Europeia	2.025	16,3	6.196	12,4	7.732	8,6
Total Países OCDE	10.580	85,1	46.257	92,6	82.847	92,6
Ásia**	155	1,2	1.523	3,0	4.686	5,2
América Latina	393	3,2	1.917	3,8	2.240	2,5
Total Países não OCDE	1.853	14,9	3.710	7,4	6.622	7,4
Total	12.433	100	49.967	100	89.469	100

Notas: * Inclui as *maquiladoras* a partir de 1991;

** Exclui-se o Médio Oriente.

Fonte: INEGI

Para além desta dependência face aos EUA em termos comerciais, também é de ter em conta que grande parte do IDE provém também daquele país.

Por outro lado, as atitudes dos EUA face ao México, em termos de apoios, como o Plano Baker, o Plano Brady, o Programa *Bracero*, e a ajuda que executivo Clinton prestou ao México para enfrentar a crise do *peso* mostram que aquele país tem uma grande influência e preponderância sobre o México e sobre as políticas aí tomadas.

4.2.5. A crise do peso

A 20 de Dezembro de 1994, o Governo mexicano fez o anúncio de que alargaria a banda de flutuação da taxa de câmbio do *peso* face ao USD. Nos mercados cambiais o *peso* rapidamente passou a flutuar abaixo desta banda, mais precisamente depreciou-se para os 3,97 pesos por USD, (anteriormente esse valor era de 3,45 pesos por USD). Após ter permanecido dois dias neste valor, o Governo fez o anúncio de que o Banco do México deixaria de suportar a situação, uma vez que já não dispunha de reservas, e logo o *peso* caiu ainda mais.

Uma explicação simples diz-nos que o colapso do *peso* teve a sua origem na sobrevalorização que esta moeda teve ao longo do período entre 1987 e 1994, como se pode ver no **quadro 30**. O Banco do México gastou a maior parte das suas reservas de USD para manter artificialmente esta situação de sobrevalorização, e quando as suas reservas chegaram ao fim, o *peso* viu o seu valor cair (ver **quadro 31**).

Quadro 30
A evolução do peso: 1987-1994 ⁽¹⁾

Anos	Taxa de câmbio <i>peso</i> /USD (2)	IPC mexicano (3)	IPC americano (4)	Taxa de câmbio real <i>peso</i> /USD (5)
1987	2,210	49	89	100
1988	2,281	73	93	72
1989	2,641	88	97	73
1990	2,945	119	103	64
1991	3,071	134	106	61
1992	3,115	149	109	57
1993	3,106	161	112	54
1994	3,446	172	115	57

Notas: (1) - Dados referentes ao fim do período;

(2) - Pesos por USD;

(3) - Média de 1990=100;

(4) - Média de 1990=100;

(5) - Taxa de câmbio real = taxa de câmbio x IPC americano/IPC mexicano.

Fonte: Kehoe (1995) pp. 148.

Segundo Kehoe esta explicação não é suficiente, uma vez que o *peso* encontrava-se ainda mais sobrevalorizado em 1993 e, contudo, não se tinha dado uma crise cambial. Para ele, o que precipitou esta crise foi a combinação de três factores: primeiro, houve uma saída muito elevada de investimento estrangeiro em carteira devido ao aumento de incerteza política⁷⁹ e às elevadas taxas de juro dos EUA; em segundo, as autoridades mexicanas actuaram tarde demais, não contendo a oferta monetária nem deixando o *peso* depreciar-se face ao declínio do investimento estrangeiro, o que conduziu à quebra das receitas; e, em terceiro lugar, as autoridades mexicanas numa tentativa de reduzir o serviço da dívida, converteram grande parte

⁷⁹ Ver Kehoe (1995), p. 149. O ano de 1994 foi particularmente difícil, em termos políticos, para o México, tendo havido uma revolta no Estado de Chiapas (Janeiro), tendo sido assassinado o principal candidato às eleições presidenciais (Março) e o Secretário geral do principal partido mexicano (Setembro), para além de terem havido eleições presidenciais, e estas são desde 1928 alturas de grande incerteza (sobretudo porque estão historicamente ligadas a desvalorizações do peso). Todas estas situações geraram, por parte de investidores estrangeiros, e até nacionais, um elevado grau de incerteza.

da dívida pública de títulos (*cetes*) denominados em *pesos*, em títulos de curto prazo (*tesobonos*) denominados em USD.

Ao longo do Verão de 1994, a administração de Salinas, poderá ter pensado em desvalorizar o *peso* face ao USD, porém não o fez, sobretudo porque as reservas estavam num pico histórico, para além de uma desvalorização poder afectar a credibilidade do Governo para com os investidores. No entanto, no Outono desse mesmo ano a situação tornou-se incontrolável.

Quadro 31
Fluxos financeiros para o México: 1981-1994
(Milhares de milhões USD)

Anos	Investimento directo estrangeiro	Investimento estrangeiro em carteira	Balança corrente	Reservas divisas estrangeiras
1981	2,8	1,2	-16,1	4,1
1982	1,7	0,9	-6,3	0,8
1983	0,5	-0,7	5,4	3,9
1984	0,4	-0,8	4,2	7,3
1985	0,5	-1,0	1,1	4,9
1986	1,2	-0,8	-1,7	5,7
1987	1,8	-0,4	4,0	12,5
1988	2,0	0,1	-2,4	5,3
1989	2,6	0,3	-5,8	6,3
1990	2,5	-4,0	-7,5	9,9
1991	4,7	12,1	-14,9	17,7
1992	4,4	18,0	-24,8	18,6
1993	4,9	28,4	-23,4	24,6
1994	8,0	8,2	-28,9	5,8

Fonte: Kehoe (1995) pp. 147.

Parece ser dado adquirido que a crise que afectou o *peso*, em Dezembro de 1994, teve a sua causa mais próxima no facto das autoridades mexicanas terem mantido por demasiado tempo uma taxa de câmbio sobrevalorizada face ao USD, procurando assim reduzir a inflação. Alguns, segundo Lawrence, interpretam esta crise como um sinal de que o NAFTA seria um falhanço, no entanto, os EUA responderam com grande energia a esta crise, ajudando o México a melhorar a sua liquidez. O NAFTA veio, sem dúvida, contribuir para um aproximar de relações económicas entre os dois países.

Um ponto que muito tem contribuído para alimentar as polémicas entre defensores do multilateralismo e os do regionalismo, tem sido esta mesma questão da origem da crise do *peso*. Para Panagarya (defensor do multilateralismo) esta crise foi desencadeada pelo NAFTA, uma vez que o México, numa tentativa de ganhar algum poder negocial demonstrando que poderia ser um grande cliente e mercado para os EUA, tinha preferido manter um *peso* sobrevalorizado por forma a aumentar as suas importações, incluindo bens de consumo, sobretudo dos seus futuros parceiros no NAFTA.⁸⁰

Para outros autores, como Hufbauer, Lustig e Weitraub (defensores do regionalismo e do NAFTA), esta crise foi despoletada pelos mesmos factores que Kehoe atrás refere. Um outro argumento avançado por estes autores é o de que esta crise veio provar que havia uma integração mais profunda entre os EUA e o México, devido à forma interessada e voluntariosa que aqueles se tinham envolvido, pressionando o FMI a apoiar o México e disponibilizando uma linha de crédito àquele país. Porém, um dos factores que conduziram à fuga de capitais do México para os EUA, que foi um dos principais motivos daquela crise, foi, segundo aqueles, o facto dos EUA terem taxas de juro muito elevadas, relativamente às mexicanas. Ora, apesar de estarmos perante um ZCL (não havendo coordenação em termos de política macro-económica) existe uma falta de coordenação entre ambos os países, o que não é claramente evidenciadora de uma integração mais profunda entre ambos.

⁸⁰ Ver Panagarya (1996), p. 500.

4.3. A dualidade da economia mexicana

Um aspecto, que muito tem chamado o interesse de diversos investigadores, é o que respeita ao facto de a economia mexicana estar dividida. Isto é, num só país temos uma polarização económica, que nos permite afirmar que existem grandes desequilíbrios entre os estados que se situam perto da fronteira com os EUA, e os outros, sobretudo aqueles do sul do país. Segundo Christopher Whalen, no México existem duas economias, a do *peso*, que abarca a generalidade do país, e a baseada no USD, que envolve as zonas aonde são levadas a cabo as actividades de aperfeiçoamento activo, e nas quais as actividades das indústrias *maquiladoras* desempenham o papel fulcral.⁸¹ Um outro autor também se refere a esta problemática, afirmando que as políticas económicas aplicadas nos meados dos anos 80, sobretudo aquelas que implicaram o abandono das políticas de desenvolvimento local, permitiram o agravamento das disparidades regionais entre as regiões mais dinâmicas e outras subdesenvolvidas.⁸²

Uma política proteccionista tem um efeito de gerar modelos de desenvolvimento regionais desiguais, permitindo o aparecimento de megalopólis. Isto resulta do facto da política de substituição de importações corresponder a uma política de crescimento industrial voltada para o mercado interno, fazendo deste o principal, senão único, mercado para todas as indústrias colocarem os seus produtos, levando-as a instalarem-se perto dos centros de consumo, o que provoca o rápido crescimento das cidades. Como as empresas que produzem bens de consumo já se encontram instaladas nas cidades, aquela situação virá reforçar o crescimento das zonas urbanas, também pelo facto das empresas fornecedoras de bens intermédios aí se instalarem.

Numa economia na qual o sector industrial se encontra ao abrigo da concorrência dos produtores externos, e em que a produção se destina quase exclusivamente ao mercado interno, o sistema de transportes limitar-se-á a ligar as grandes cidades, permitindo e facilitando o transporte de bens intermédios para zonas industriais, e de bens finais destinados ao consumo ou ao aprovisionamento para os grandes centros de consumo.

Desta forma, temos um modelo de desenvolvimento desigual que permite às grandes cidades aumentar a sua participação relativa nos rendimentos da economia. Um dos elementos

⁸¹ Whalen, (1997), Artigo Financial Times.

que fazem com que haja muita população a rumar para as cidades é a existência de vantagens que, por sua vez, faltam nas zonas rurais e nas cidades de pequena dimensão. Como exemplo, vemos que em termos de escolas e educação, são em maior quantidade e qualidade nas grandes cidades do que nas zonas rurais, o que vem provocar movimentos migratórios em direcção às grandes cidades, reforçando, assim, os efeitos decorrentes de uma política proteccionista.

Em contrapartida, no caso de estarmos perante uma economia aberta e integrada nos mercados internacionais de bens e nos mercados financeiros, numa óptica de comércio livre, então a repartição sectorial dos rendimentos resulta das vantagens comparativas da economia, as quais são sobretudo determinadas pela abundância relativa de factores de produção, e que se reflectem nos preços relativos desses factores e na intensidade relativa da sua utilização no processo de produção. Numa economia aberta, as empresas deverão responder a uma forte procura mundial, o que lhes permitirá beneficiar de economias de escala, o que, por sua vez, reduzirá os seus custos unitários. Neste contexto, a procura externa constitui uma importante fonte de crescimento económico.⁸³

Por outro lado, do ponto de vista do desenvolvimento regional, uma economia aberta permite extrair benefícios das vantagens comparativas, não somente a nível sectorial, mas também permite extrair vantagens de cada uma das regiões. Numa economia que sempre tenha funcionado num contexto de abertura, o fenómeno de megalópolis não existe. Se uma parte importante da produção das empresas se destina à exportação, então essas empresas não terão grande interesse em instalarem-se junto dos grandes centros de consumo do seu país, uma vez que os custos inerentes à fixação e à mão-de-obra são muito mais elevados relativamente a outras localizações. Desta forma, numa economia aberta as empresas terão a tendência a estabelecer-se em regiões onde os custos de instalação e operação (custos de produção e distribuição) sejam mais pequenos.⁸⁴

As alterações estruturais verificadas nos anos recentes pela economia mexicana também tiveram um impacto importante sobre a repartição regional dos rendimentos da economia. Numa economia aberta à concorrência externa é da localização geográfica das unidades de produção que depende, em grande parte, a possibilidade de beneficiar de vantagens comparativas. Desta forma, podemos observar, após a abertura comercial, uma deslocalização

⁸² Musset, (1997), p. 73.

⁸³ Ver Katz (1997), p. 102.

progressiva da produção da Cidade do México e das zonas adjacentes em direcção ao centro e norte do país.⁸⁵

Às modificações verificadas na estrutura regional da produção estão ligadas alterações verificadas na estrutura do emprego em cada uma das regiões do país. Enquanto no centro e no norte do país houve um aumento no número de postos de trabalho, na Cidade do México e arredores esse mesmo número tem vindo a cair.

A geografia do México permanece, hoje em dia, fortemente marcada por disparidades estruturais herdadas do século XIX e da época colonial (ver **quadro 32**). As disparidades estão patentes a nível vertical numa estrutura hierárquica social extremamente marcada, e a nível horizontal através das desigualdades regionais.

Quadro 32
Alguns indicadores de assimetrias entre os Estados mexicanos: 1980-95

	Chiapas		Distrito federal		Chihuahua	
	1980	1995	1980	1995	1980	1995
População (% do total nacional	3,1	3,9	13,2	9,3	3,0	3,1
Emprego primário	56,9	48,6	0,9	0,2	20,1	19,0
Emprego secundário	8,6	14,4	24,5	19,1	25,3	30,2
Emprego terciário*	17,4	36,8	61,0	80,5	38,5	50,3
Trabalhadores domésticos não remunerados	6,2	14,5	3,1	2,1	4,7	9,3
População com mais de 5 anos que fala uma língua indígena	26,4	25,0	1,5	1,3	2,9	2,7
População analfabeta com mais de 15 anos	30,0	26,0	4,0	2,9	6,1	5,3
Taxa de urbanização**	33,7	44,1	100,0	99,7	70,3	80,1
Casas sem água corrente	55,0	33,0	6,4	2,0	21,4	7,7

Notas: * A soma total não atinge os 100%, visto que algumas actividades deste sector não o são especificadas;
 ** População agrupada em aglomerações com mais de 2.500 habitantes.
Fonte: Musset (97) pp. 74.

⁸⁴ Ver Katz (1997), p. 104.
⁸⁵ Ver Katz (1997), p. 111.

O abandono das políticas de desenvolvimento local, por parte do Estado em meados da década de 80, veio reforçar as disparidades regionais, as quais já há várias décadas vêm opondo as regiões mais dinâmicas aquelas subdesenvolvidas. Com efeito, os Estados nos quais a maioria da população activa recebe menos que o salário mínimo, situam-se nomeadamente no sul do país. Já no norte, no centro e no oeste, essa proporção é muito menor. Estas disparidades estão intimamente ligadas às diferentes taxas de urbanização e de industrialização de cada uma das regiões, já que os Estados de Chiapas e de Oaxaca, onde mais de metade da população activa recebe menos de que o salário mínimo, são também aqueles que menos população urbana e onde o sector manufactureiro está menos desenvolvido.⁸⁶

A amplitude das disparidades regionais poderá ser medida através do grau de dependência das entidades federais face ao Governo central. Desta forma, aparecem três grandes áreas que permanecem extremamente dependentes da região central, sendo elas a costa do golfo, o centro norte, e a costa sul do pacífico. No que respeita à costa do golfo, a reestruturação do sector petrolífero provocou um “arrefecimento” no crescimento duma região que até então tinha beneficiado de um bem muito importante. No centro norte, os Estados de Durango, Zacatecas e de San Luis Potosi estão no coração de uma zona extremamente afectada pelo fim das actividades mineiras e pelo desinvestimento do Estado. Por último, nos Estados da região da costa sul pacífico, Guerrero, Oaxaca e Chiapas, a situação ainda é mais difícil, sendo regiões essencialmente rurais e com uma enorme dependência face ao Estado.⁸⁷

Em oposição a estas regiões acima citadas que dependem cada vez mais das autoridades centrais, existem outras regiões que pelo contrário têm vindo a autonomizar-se cada vez mais. Falamos da fronteira norte, do ocidente (sobretudo Jalisco), e das Caraíbas (Yucatan e Quintana Roo).

No que respeita ao ocidente, também existem importantes estruturas industriais, se bem que não tenham nada a ver com aquelas junto da fronteira norte. Apesar desta região ter um determinado grau de riqueza, existem alguns problemas, sobretudo no que respeita às plantações de estupefacientes nas regiões montanhosas.

⁸⁶ Ver Musset (1997), p.73.

⁸⁷ Ver Musset (1997), pp.75-76. No Estado de Chiapas a situação é particularmente delicada visto que algumas famílias monopolizam a quase totalidade das terras cultiváveis.

A região das Caraíbas gira à volta de Cancun (Estado de Quintana Roo). Após a criação de Cancun, nos anos 70, a economia local transformou-se completamente, tendo surgido, recentemente, à volta de Mérida, indústrias *maquiladoras*, o que mostra que a aproximação aos EUA está em aceleração, apesar de ainda não ter atingido os níveis e integração tão avançados como aqueles do norte.⁸⁸

Figura 2
Alguns Estados Mexicanos



Os Estados que fazem fronteira com os EUA formam um todo homogêneo que tem laços estreitos com a economia norte-americana, devido, sobretudo à indústria *maquiladora*. Kenichi Ohmae na sua obra "*The end of the Nation State*", defende que se assiste, actualmente, à integração de regiões contíguas de países diferentes. Desta forma, temos duas regiões ou mais, que estabelecem entre si laços a nível económico e empresarial, independentemente do facto de estarem de lados diferentes da fronteira, pelo que teremos uma região que se auto-estabelece, pondo assim reticências ao modelo tradicional do Estado-Nação.

⁸⁸ Ver Musset (1997), pp.77-78.

No caso dos estados norte mexicanos nota-se uma integração com os estados do sul dos EUA, a qual resulta dos laços que se foram estabelecendo ao longo de décadas entre as empresas norte-americanas e as empresas mexicanas aí localizadas. Como causa próxima dessa integração temos o Programa da fronteira norte mexicana, que permitiu o aparecimento e desenvolvimento da indústria *maquiladora* mexicana. Vários autores afirmam que é usual encontrar-se empresas norte-americanas que têm os centros de decisão e I&D a norte da fronteira (nos EUA) e o centro de produção e armazenagem a sul da fronteira (no México), o que ilustra bem a forma como existe uma integração entre duas regiões de diferentes países.

Estas regiões do norte do México têm taxas de desenvolvimento mais elevadas que as restantes, e esta situação poderá explicar-se por variadas razões. Em primeiro lugar, verificamos que após a fixação de empresas multinacionais nestas áreas, surgiram novas empresas de capital mexicano que se posicionaram como fornecedoras de bens e serviços daquelas. Esta situação fez com que houvesse um grande aumento em termos de produto interno bruto, para além do aumento verificado no número de postos de trabalho.

Um outro facto que aqui merece o nosso interesse é aquele que se refere ao fluxo migratório oriundo dos Estados do interior deste país para os EUA. Um dos principais objectivos que levaram à criação e desenvolvimento do Programa de industrialização foi o de por um fim ao fluxo de imigração de mexicanos para os EUA⁸⁹, procurando fixar as populações mexicanas no lado sul da fronteira através da oferta de postos de trabalho nessas indústrias. Ora, o que acontece é que as populações mexicanas daquelas áreas já se encontram perfeitamente fixas e com expectativas positivas face à sua situação nesta região, mas o mesmo não acontece com as populações do interior do México. Actualmente, a imigração ilegal de origem mexicana que aflige os EUA não é originada pelas populações fronteiriças, mas por indivíduos que abandonam os Estados do interior do México por aí terem dificuldades em termos de emprego, e por terem de enfrentar situações de pobreza e fome.

⁸⁹ Ver capítulo III;

4.4. As motivações mexicanas para aderir ao NAFTA

Após o México ter passado por um processo de alterações estruturais, que ao longo deste capítulo já tivemos a oportunidade de ver, através do qual se procurou romper com o passado e dar um passo em frente, tentando fazer parte dos países mais desenvolvidos do mundo, a adesão ao NAFTA, foi algo de extrema importância. Para uns, como o Presidente mexicano Salinas, esta adesão foi um ponto de chegada, foi o culminar de um processo de reformas estruturais iniciado pelo Presidente de la Madrid,⁹⁰ para outros, esta adesão é sem margem de dúvida um ponto de partida, visto que permite dar ao México uma série de oportunidades que antes lhe estavam vedadas.

Ao longo da negociação do acordo, muitos dos intervenientes tinham a convicção de que este país seria o seu grande beneficiário chegando mesmo a comparar este caso com o caso da adesão de Portugal e de Espanha à Comunidade Europeia. Porém, uma grande diferença existe entre ambos os casos, e ela reside no facto de que no quadro da adesão europeia, quer Portugal quer Espanha, terem tido ajudas específicas por forma a se reduzirem as assimetrias existentes entre estes e os restantes países já pertencentes à então CEE, por forma a poderem enfrentar a futura abertura de mercados e a consequente concorrência. Pelo contrário, o México aquando da adesão ao NAFTA não recebeu nenhum tipo de ajuda específica para poder enfrentar a abertura de mercados e a consequente concorrência.⁹¹

4.4.1. O maior acesso aos mercados dos EUA e do Canadá

O NAFTA é sem dúvida um acordo pioneiro, sobretudo por duas razões, em primeiro lugar visto que implementará comércio livre, no espaço de 15 anos, entre dois dos países mais desenvolvidos do mundo e um país ainda em desenvolvimento; e em segundo lugar porque não dará um tratamento de excepção ao México pelo facto de ser um país em desenvolvimento⁹². No entanto, existe um factor de grande importância para o México e que reside no facto de existirem diferenças temporárias no acesso aos mercados, nomeadamente dos bens mexicanos ao mercado dos EUA e dos bens norte-americanos ao mercado mexicano. Desta forma, em

⁹⁰ Couffignal (1997), p. 9.

⁹¹ Couffignal (1997), p. 10.

⁹² Lawrence (1996), p. 69. Aliado a este facto está aquele que respeita às *maquiladoras*, uma vez que aquando da assinatura deste acordo, ficou assente que o Programa de *maquiladoras* seria terminado.

1994, 84% dos produtos mexicanos entraram nos EUA sem quaisquer tarifas, e a partir de 1999 esse valor será de 92%. Pelo outro lado, no mesmo ano somente 43% dos produtos dos EUA é que entraram no México sem pagar quaisquer tarifas, sendo que em 1999 esse número será de 61%.⁹³ Esta situação permite um acesso privilegiado dos produtos mexicanos aos enormes mercados dos seus parceiros.

4.4.2. A credibilidade e irreversibilidade das reformas implementadas

Um outro ponto extremamente importante para o México está ligado à credibilidade das reformas político-económicas ensaiadas na década de 80. Como já vimos anteriormente, as autoridades mexicanas levaram a cabo reformas estruturais, procurando liberalizar o mercado interno e abri-lo ao investimento e comércio externos. Apesar dos esforços evidenciados pelas autoridades mexicanas em transmitir imagens positivas para o exterior, sobretudo com o intuito em cativar o investimento estrangeiro, a verdade é que na presente década sucederam-se alguns acontecimentos⁹⁴ que, juntando ao facto da economia mexicana funcionar numa lógica de mercado à relativamente pouco tempo, lançaram a desconfiança por parte de investidores estrangeiros. É de notar a tradição que o Governo mexicano tem, em termos de intervenção na economia e de relacionamento difícil com investidores estrangeiros, lançou uma série de dúvidas aos agentes económicos estrangeiros e nacionais.⁹⁵

Sendo o México um país que necessita fortemente de investimento estrangeiro, por forma a tirar proveito da sua abertura e liberalização económica e atingir um bom nível de crescimento e desenvolvimento económicos, então terá de fazer tudo ao seu alcance para que dê sinais positivos aos investidores estrangeiros. Daí que a adesão ao NAFTA seja um ponto extremamente importante no sentido de transmitir sinais de confiança e de credibilidade não só aos investidores estrangeiros como também aos agentes económicos nacionais.⁹⁶

⁹³ Ver Couffignal (1997), p. 10.

⁹⁴ Assassinatos políticos junto do PRI (partido no poder), movimentos guerrilheiros no Estado de Chiapas.

⁹⁵ Ver Lawrence (1996), p. 67.

⁹⁶ Ver François (1996), pp. 38-40, 46-47. Ver também Baldwin (1997), p. 870.

4.4.3. Promoção de IDE

Para além de dar sinais de confiança a muitos investidores estrangeiros, a adesão ao NAFTA também veio chamar a atenção de muitos outros que desconheciam por completo o México e as novas oportunidades que agora se lhes punham. O facto do México ter aderido ao NAFTA veio fazer aumentar, de uma forma muito apreciável, o investimento estrangeiro, o qual já tinha conhecido um aumento aquando das negociações para a adesão ao NAFTA e, anos antes, aquando da adesão ao GATT.

Por outro lado, o facto de 84% dos produtos mexicanos poderem desde 1994 (e 92% a partir de 1999) entrar nos mercados dos EUA e do Canadá sem estarem sujeitos a tarifas aduaneiras é um ponto extraordinariamente importante, uma vez que vai tornar os mercados dos EUA e do Canadá mais acessíveis. Aliado a este factor vem um outro que respeita ao custo da mão-de-obra mexicana. Uma vez que esta é relativamente mais barata que nos seus dois parceiros, poderá significar que se dê a deslocalização, a curto/médio prazo, de determinadas indústrias mão-de-obra intensivas originárias destes para se estabelecerem no México. Tal deslocalização significa mais investimento estrangeiro para o México, o que terá efeitos positivos, apesar de, como alguns autores afirmam, poderá transformar o país numa gigante *maquiladora*.

4.4.4. Outros aspectos

Em alguns estudos⁹⁷, esperam-se efeitos positivos sobre o emprego e os salários mexicanos, uma vez que o aumento do IDE originará uma maior procura de mão-de-obra, pondo alguma pressão sobre a curva da procura, o que fará com que a curva de oferta encontre o seu ponto de equilíbrio mais acima, e portanto, levando os salários aumentar.

Por outro lado, esse mesmo aumento de IDE e o estabelecimento de várias indústrias e empresas estrangeiras, conduzirá a transferências de tecnologia. Para além disto, esta situação conduzirá a uma racionalização industrial, que poderá trazer alguns impactos negativos para os parceiros do México, sobretudo no que respeita ao emprego e salários. No entanto irá, sem dúvida, aumentar a competitividade do México.⁹⁸

⁹⁷ Ver Nicholson et al (1994), pp. 108-109.

⁹⁸ Ver Nicholson et al (1994), pp. 108-109.

Parece ser dado adquirido que o México será o grande beneficiário do NAFTA, contudo existe um reverso da medalha. Se antes da adesão ao NAFTA aquele país já dependia, em termos de comércio e investimento, quase exclusivamente dos EUA, com este processo de integração económica a tendência será a de se reforçar ainda mais essa dependência. É lógico que esta situação fará com que o México tenha dificuldades sempre que os EUA passarem por fases de recessão económica, contudo é um problema com tendência a se agravar quando as economias de todo o mundo estão cada vez mais integradas num gigante *melting pot*.

5. O NAFTA

5.1. Evolução e aspectos gerais

A 17 de Dezembro de 1992, os EUA, o Canadá e o México assinaram o Acordo de Comércio Livre da América do Norte, ou mais vulgarmente chamado NAFTA. Este acordo entrou em vigor a 1 de Janeiro de 1994, após um processo de aprovação, por parte das respectivas legislaturas.

Na origem do NAFTA está um outro acordo de comércio livre assinado entre os EUA e o Canadá, que entrou em vigor em 1989.⁹⁹ Para Bhagwati (1993) e para Lawrence (1995), estes acordos só foram possíveis devido à alteração da posição dos EUA em relação ao comércio livre. Até meados dos anos 80, os EUA eram dos maiores defensores do multilateralismo e do princípio de que o comércio livre deveria ser obtido através dos mecanismos próprios, ou seja através do GATT. A partir de então, os EUA tem procurado envolver-se neste tipo de acordos regionais, sendo o CUSFTA (*Canada and United States Free Trade Area*) uma das suas primeiras iniciativas deste género. Segundo Wirmark (96), os EUA mudaram de atitude, não só em relação ao regionalismo¹⁰⁰ mas também em relação à América Latina, sendo a iniciativa do Presidente Bush, lançada em Junho de 1990 - “*Enterprise for the Americas*” - um ponto de referência, e o NAFTA um dos primeiros acordos desse tipo a serem postos em prática.

Podemos então afirmar que na década de 80 os EUA mudaram de orientação estratégica, não só no que respeita ao regionalismo, mas também em termos de política internacional, dando, actualmente, uma maior relevância aos países da América Latina. No meio desta reorientação, o NAFTA será mais um passo em direcção à criação de um bloco regional que envolva a totalidade do continente americano (como alguns autores definem desde o Alasca até à Patagónia).

⁹⁹ Ver Lawrence (1995), p. 62. Ver também Aguilar (1996), p. 75.

¹⁰⁰ Ver Baldwin (1997), pp. 874-875: “*The United States reversed its traditional aversion to regionalism by embracing free trade agreements with Israel and Canada after the European Community blocked the launch of new negotiations in the GATT in 1982*”.

Em termos gerais, o NAFTA não é mais que uma versão alargada do CUSFTA, exigindo do México compromissos para atingir os graus de liberalização do comércio e do investimento já concretizados entre o Canadá e os EUA no âmbito do CUSFTA¹⁰¹.

O NAFTA prevê a eliminação de todos os direitos aduaneiros que existem entre os três países ao longo de um período de transição que varia consoante os sectores e o país, não ultrapassando, contudo, os quinze anos; e a eliminação de outros obstáculos, como as barreiras não-tarifárias (NTB's), ao comércio de mercadorias e de serviços. Por outro lado, este acordo prevê a erradicação progressiva das barreiras ao investimento, apesar de existirem algumas excepções como são o sector petrolífero para o México, o sector cultural para o Canadá e o dos transportes aéreos e rádio para os EUA. Também se assiste neste acordo a um reforço ao nível da protecção da propriedade intelectual e ao nível da promoção de condições de concorrência mais equitativas.

Para além do acordo propriamente dito, existem, por iniciativa dos EUA, três *side agreements* que se destinam a cobrir assuntos relacionados com o ambiente, com a legislação laboral e as importações.

Os princípios essenciais do *side agreement* referente à legislação laboral incluem a liberdade de associação, o direito à greve e à negociação colectiva, a proibição do trabalho forçado, as restrições ao trabalho infantil, a igualdade de salários para homens e mulheres, as compensações no caso de acidentes de trabalho e a protecção aos trabalhadores migrantes.

No que respeita ao *side agreement* sobre o Ambiente, os parceiros comprometem-se a promover níveis elevados de protecção do meio ambiente procurando respeitar os princípios do desenvolvimento sustentável.

Encontra-se previsto um Regulamento de Diferendos que vem assegurar o respeito por estes princípios da parte dos governos centrais e locais dos parceiros, havendo a possibilidade de aplicar multas e/ou sanções comerciais no caso de não cumprimento. Apesar de alguns autores afirmarem que a estes *side agreements* faltavam *dentes*, a verdade é que estes prevêem a imposição de multas e o levantamento de sanções aos membros prevaricadores.¹⁰²

¹⁰¹ Ver Hufbauer (1994), p. 7.

¹⁰² Ver Lustig (1996), pp. 610-611.

O NAFTA é um acordo inédito na medida em que implementa comércio-livre entre dois países altamente desenvolvidos e um país em desenvolvimento no espaço de 15 anos,¹⁰³ tendo o feito notável de remover todas as barreiras tarifárias e NTB's ao comércio, em sectores anteriormente protegidos, como são os casos do sector agrícola, têxtil e automóvel. Por outro lado, o NAFTA não permite um tratamento favorável ao México pelo facto de ser um país em desenvolvimento.¹⁰⁴

Existem outros pontos que são de destacar, sobretudo aqueles que se referem à liberalização do investimento estrangeiro, do comércio e dos serviços. O NAFTA cobre todos os serviços havendo a obrigação, por parte dos estados membros, em dar tratamento nacional às empresas originárias dos seus parceiros, a não ser que o serviço seja explicitamente excluído do acordo. Segundo Lawrence (1995), o facto de haver uma lista negativa no NAFTA assume particular importância. Ao contrário do GATS (ou mesmo no CUSFTA), no qual existe uma lista positiva em que os países que subscrevem o acordo referenciam todos os serviços que podem ser liberalizados e logo todos os outros que fiquem de fora dessa lista são susceptíveis de estar sujeitos a protecção, no NAFTA, todos os serviços que permanecerão protegidos ou fora do âmbito do acordo terão de explicitamente fazer parte de uma lista, o que fará com que novos serviços que surjam no futuro estejam automaticamente liberalizados entre os parceiros. Esta lista parece-nos muito mais potenciadora de comércio livre do que a lista do GATS, indo o NAFTA, neste aspecto, um pouco mais longe¹⁰⁵.

O facto de ser criado um mecanismo de apelo e resolução de conflitos de carácter bilateral que poderá substituir legislação existente e até aqui sob alçada de agências nacionais. Em termos de contratação pública, este acordo vai além do que foi conseguido pelo CUSFTA, cobrindo os serviços e a construção.

O NAFTA prevê a adesão de outros países desde que os actuais membros aproveem, sendo um ponto muito importante porque facilmente poderá ser atacado por opositores a estes PTA's. Muitos opositores do regionalismo consideram que estes PTA's são hostis para países

¹⁰³ O México e os EUA terão alcançado o comércio-livre dentro de 15 anos tal como o Canadá e o México com excepção de produtos lácteos, ovos e aves.

¹⁰⁴ Ver Lawrence (1995), p. 69.

¹⁰⁵ Ver Lawrence (1995), pp. 69-71.

terceiros, tornando-se verdadeiras fortalezas comerciais¹⁰⁶. Sendo assim o NAFTA prevê o alargamento a outros países, sendo possível admitir novos membros que não tenham fronteiras contíguas às dos actuais membros, pondo assim em causa o argumento de *natural trading blocks* defendidos por alguns autores.

O acordo também define as regras de origem que permitem com que os produtos possam ser susceptíveis de ter um tratamento preferencial. Em termos gerais, estas regras exigem que os produtos têm de ser sujeitos a uma transformação suficiente na América do Norte para que as tarifas que recaíam sobre aqueles sejam alteradas.

¹⁰⁶ Uma das grandes críticas que caíam sobre a UE era o facto desta se estar a transformar numa fortaleza face a países terceiros, e esse argumento foi combatido pelo facto dos países da UE estarem interessados no alargamento a outros países.

5.2. Principais disposições do NAFTA

5.2.1. Comércio de mercadorias

5.2.1.1. Tratamento nacional e acesso aos mercados

Neste acordo foi estabelecido o princípio do tratamento nacional através do qual as mercadorias originárias dos EUA, Canadá e México serão tratadas de igual forma e sem discriminação naqueles três países. O Artigo 301 define este princípio e torna-o aplicável em todas as situações excepto as expressamente enumeradas no Anexo 301.3.

Em termos de acesso ao mercado, o Artigo 302 refere que nenhuma das partes poderá adoptar ou aumentar tarifas sobre bens originários dos países membros, sendo de salientar a eliminação progressiva das tarifas que incidam sobre essas mesmas mercadorias originárias dos países membros. Esta eliminação progressiva de tarifas encontra-se calendarizada no Anexo 302.2, estando as excepções indicadas no Anexo 300-b.

Por outro lado, de acordo com o Artigo 309, os países membros deverão eliminar as proibições e restrições quantitativas aplicadas às mercadorias dos países membros, sejam essas restrições quotas e licenças de importação, apesar de ser possível admitir algumas excepções relacionadas com a protecção da saúde e do ambiente¹⁰⁷.

5.2.1.2. Regras de origem e conteúdo regional

Neste Acordo existem dois outros pontos que tem alguma importância salientar. O primeiro tem a ver com as regras de origem (Artigo 401), sendo especificado que as mercadorias são consideradas originárias quando forem integralmente produzidas num dos três países membros, ou que o processo produtivo envolva dois ou mais dos membros. Os produtos que contenham na sua composição materiais que sejam oriundos de países terceiros ao NAFTA também poderão ser considerados como produtos originários desde que os produtos tenham um determinado valor de conteúdo regional, permitindo-lhes assim desfrutar de um tratamento igual ao dos produtos integralmente produzidos nos países membros.

¹⁰⁷ Ver Alves (1995), p. 9.

No Artigo 402 (Parágrafos 2 e 3) do Acordo vem especificadas as fórmulas para o cálculo do valor de conteúdo regional. Assim, se o valor do conteúdo regional for calculado tendo por base o valor de transacção:

$$RVC = \frac{TV - VNM}{TV} \times 100$$

sendo *RVC* o valor de conteúdo regional expresso em percentagem, *TV* o valor de transacção e *VNM* o valor dos bens não originários utilizados na produção do bem.

Se o valor do conteúdo regional for calculado tendo por base o custo líquido então:

$$RVC = \frac{NC - VNM}{NC} \times 100$$

sendo *RVC* o valor de conteúdo regional expresso em percentagem, *NC* o custo líquido e *VNM* o valor dos bens não originários utilizados na produção do bem.

De acordo com o Artigo 401 (Parágrafo 1 Alínea d), os produtos que tenham 60% de conteúdo regional, calculados tendo por base o valor de transacção, ou de 50% tendo por base o custo líquido, serão considerados originários.

5.2.1.3. Sector energético

As negociações do NAFTA constituíram uma oportunidade única para integrar as abundantes reservas petrolíferas mexicanas com as capacidades tecnológicas e financeiras dos EUA e do Canadá. No entanto, o compromisso histórico para com o petróleo como um símbolo de soberania nacional, tornaram impossível uma ampla liberalização do sector energético. O NAFTA não conseguiu pôr um fim ao monopólio da PEMEX sobre o sector energético mexicano¹⁰⁸.

O NAFTA não conseguiu assegurar a possibilidade de investimento na exploração, produção e refinação petrolífera, para além de não conseguir com que empresas dos EUA e do

Canadá consigam participar no mercado retalhista mexicano de gasolina. Por outro lado, o mercado energético mexicano ainda continua sujeito a muito mais contingentações do que os dos seus parceiros.¹⁰⁹

No entanto, e apesar destas dificuldades, o NAFTA fez alguns progressos no que respeita à abertura do mercado energético mexicano. O Acordo permite uma gradual abertura dos contratos da PEMEX e da CFE à participação estrangeira. Por outro lado, o NAFTA conseguiu uma melhoria substancial no acesso de empresas dos EUA e do Canadá aos serviços mexicanos de electricidade, petroquímicos, gás e energia.¹¹⁰

5.2.1.4. Sector agrícola

Um aspecto muito interessante relativo ao sector agrícola diz respeito ao facto de não ter sido possível chegar a um acordo trilateral. Desta forma, no âmbito do NAFTA, foram assinados dois acordos bilaterais separadamente, um dos quais entre os EUA e o México e outro entre o Canadá e o México, ao mesmo tempo que o comércio de produtos agrícolas entre os EUA e o Canadá continua regulado pelas disposições presentes no CUSFTA.¹¹¹

5.2.1.5. Indústria automóvel

Um objectivo fulcral para os EUA e o Canadá aquando das negociações do NAFTA era o de conseguir a abertura da indústria automóvel mexicana até então altamente protegida. Esse objectivo foi conseguido, o que agradou aos grandes construtores norte-americanos (*General Motors, Ford e Chrysler*), uma vez que o mercado automóvel mexicano é aquele que se encontra em maior expansão em todo o mundo.

O NAFTA eliminará todas as tarifas mexicanas que incidam sobre o sector automóvel, bem como a maioria das barreiras não-tarifárias, ao longo de um período que estenderá entre 5 a 10 anos. As tarifas mexicanas que recaem sobre automóveis e camiões ligeiros sofrerão um

¹⁰⁸ No Anexo 602.3 do NAFTA, onde o México afirma o seu interesse em manter a sua indústria petrolífera protegida.

¹⁰⁹ Ver Hufbauer (1994), p. 8.

¹¹⁰ Ver Hufbauer (1994), p. 8.

¹¹¹ Ver Hufbauer (1994), p. 12.

corte imediato de 50%, sendo o restante gradualmente eliminado ao longo de 10 anos (automóveis) e de 5 anos (camiões ligeiros). O México também eliminará imediatamente a sua quota de importação de veículos novos.¹¹²

Como resultado do NAFTA, em 2004 existirá um mercado automóvel integrado na América do Norte, sendo, para Hufbauer (1994), a indústria automóvel regional uma das mais competitivas a nível mundial, devido ao facto de existirem capacidades tecnológicas e de existirem economias de escala suficientes para estes países produzirem automóveis e camiões ligeiros a custos mais baixos.

5.2.1.6. Têxteis e vestuário

Sendo este sector de grande interesse para as partes envolvidas e dada a sua complexidade, foi tratado num Anexo, à semelhança do que acontece com o sector da indústria automóvel. No Anexo 300-B, dez secções enquadram a indústria têxtil, havendo no Apêndice 1.1 uma listagem dos produtos cobertos por este Anexo.

As disposições do NAFTA sobre o comércio de produtos têxteis e de vestuário têm primazia sobre as do Acordo Multifibras (negociado no âmbito do GATT) e de outros acordos que as partes tenham celebrado neste sector¹¹³.

Os países membros deverão eliminar, imediata ou progressivamente, num período máximo de 10 anos, as tarifas aduaneiras que incidam sobre os têxteis e o vestuário que cumpram as regras de origem ou de conteúdo regional definidas para o comércio destas mercadorias.¹¹⁴

Para além disso, os EUA deverão eliminar as quotas de importação deste tipo de produtos oriundos do México. No caso dos produtos mexicanos satisfazerem os requisitos das regras de origem estabelecidas, essa supressão deverá ser imediata. Note-se que a regra de origem é a da “tripla transformação” (*yarn forward*), sendo que o fio, o tecido e a confecção deverão ser originários do espaço NAFTA. No entanto, sobressaem duas excepções: sendo estabelecida uma lista de tecidos que não são produzidos nesta região, e o vestuário feito a

¹¹² Ver Hufbauer (1994), p. 10.

¹¹³ Ver Alves (1995), p. 9.

partir destes tecidos beneficiarão da preferência NAFTA; também deverá ser estabelecido um sistema de contingentação que permitirá que uma quantidade fixa de vestuário seja feito a partir de tecido importado.¹¹⁵

Para Hufbauer (1994), as apertadas regras de origem originarão o desvio de comércio, deste tipo de produtos, de fornecedores terceiros, sobretudo dos países das Caraíbas.¹¹⁶

5.2.1.7. Salvaguardas

O NAFTA prevê que sejam tomadas medidas transitórias por parte de cada uma das partes. Estas medidas de cariz transitório tem como objectivo proteger indústrias nacionais de qualquer uma das partes, de modo a evitar eventuais consequências negativas provocadas por um acréscimo de importações.

Também são permitidas acções excepcionais que poder-se-ão destinar ao reequilíbrio da balança de pagamentos, de acordo com as regras do Fundo Monetário Internacional.¹¹⁷

5.2.2. Investimento

O NAFTA estabelece o compromisso por parte dos membros em dar tratamento nacional a todos os investidores dos seus parceiros NAFTA, e os princípios da nação mais favorecida, do tratamento não-discriminatório e do tratamento mínimo, que asseguram que todos os investidores NAFTA serão tratados, num país membro, pelo menos da mesma forma que investidores terceiros.¹¹⁸

O Acordo dismantelará, ao longo de um período de 10 anos, todos as exigências relativas a compromissos de resultados, para a efectivação de investimento no seu território, nomeadamente níveis específicos de exportação, conteúdo local mínimo, equilíbrio comercial, transferência de tecnologia. É de salientar que o México afirmou que as medidas de liberalização tomadas por este se estendem a investidores de todos os países.

¹¹⁴ Ver Hufbauer (1994), p.10-11.

¹¹⁵ Ver Alves (1995), p. 9-10.

¹¹⁶ Ver Hufbauer (1994), p. 1.

¹¹⁷ Ver Alves (1995), p. 14.

As três partes também acordaram em permitir que investidores possam recorrer a instituições internacionais no caso de terem diferendos em termos de regulamentos contra os Governos anfitriões.

As disposições relativas ao investimento não se aplicam aos mercados públicos e a subsídios, estando, também, previstas excepções relacionadas com a segurança nacional e específicas para cada país.

5.2.3. Serviços

O NAFTA pretende estabelecer regras para a regulamentação do comércio de serviços entre os países membros, sendo consagrados alguns princípios essenciais como sejam o princípio do tratamento nacional, ou o da nação mais favorecida. Para além disto, não será necessária a presença local para fornecer um determinado serviço nesse mesmo local, da mesma forma que se institui um mecanismo através do qual se faz o reconhecimento mútuo de licenças e certificados profissionais.

Esta secção do Acordo relativa aos serviços não se aplica a outros aspectos que são tratados noutras secções, como é o caso dos mercados públicos, subsídios, serviços financeiros e energia. Para além disto, também não afecta a generalidade dos transportes aéreos, as telecomunicações, os serviços sociais, a indústria marítima e sectores actualmente reservados pela Constituição daquele país ao Estado mexicano e aos naturais daquele país.¹¹⁹

Também nesta secção está prevista uma cláusula de salvaguarda que permite a cada uma das partes tomar medidas de carácter transitório para, por exemplo, equilibrar a sua balança de pagamentos.

5.2.4. Propriedade intelectual

O NAFTA procura assegurar um nível de protecção maior que qualquer outro Acordo de cariz bilateral ou multilateral alguma vez tinha conseguido assegurar, o que é comprovado

¹¹⁸ Ver Hufbauer (1994), pp. 14-15.

¹¹⁹ Ver Alves (1995), pp. 10-11.

pela protecção alargada a marcas de serviços e segredos comerciais. Cada país deverá fazer cumprir o Acordo, protegendo adequadamente os direitos de propriedade intelectual com base no princípio do tratamento nacional e assegurar o cumprimento efectivo destes direitos.

O Acordo prevê a protecção dos direitos de autor (protecção que passa a ter um mínimo de 50 anos) e das patentes. Outros direitos de propriedade intelectual incluem as marcas de serviços (a um nível equivalente ao dos produtos), as telecomunicações por satélite, os segredos comerciais, os circuitos integrados e as indicações geográficas.¹²⁰

5.2.5. Resolução de diferendos

O Acordo estende as provisões relativas à resolução de diferendos que tinham resultado do CUSFTA ao México, e estabelece uma Comissão trilateral (*Free Trade Commission*) que administrará o Acordo e resolverá eventuais disputas ou diferendos através da interpretação e aplicação das regras presentes no NAFTA. As partes deverão estabelecer processos de cooperação por forma a evitar eventuais diferendos que possam surgir.

Para além disto, todas as partes deverão harmonizar procedimentos e regulamentos internos, a nível legal e judicial, de forma a existir um enquadramento legal de fundo semelhante para que se possa proceder à resolução de diferendos e disputas. Este acordo também institui um mecanismo de apelo, que poderá substituir o actual sistema, no qual a responsabilidade é das agências nacionais.

¹²⁰ Ver Alves (1995), pp. 12-13.



5.3. Os *side-agreements*

Como resposta ao interesse manifestado pelo Congresso dos EUA em incorporar os assuntos relacionados com o ambiente e com a legislação laboral nas negociações do NAFTA, a administração Clinton negociou o Acordo Norte Americano de Cooperação sobre o Ambiente, e o Acordo Norte Americano de Cooperação sobre o Trabalho, conhecidos como os *side-agreements* do NAFTA.

Numa fase inicial das negociações do NAFTA, as partes não estavam muito interessadas em incluir provisões relativas ao ambiente e à legislação laboral no acordo em si, estando mais virados para negociações paralelas a esse nível. Numa segunda fase, desenhava-se a grande possibilidade da Câmara de Representantes dos EUA não dar a autoridade (*fast-track*) necessária à administração Bush para a negociação do NAFTA, isto no caso de não se incluir aqueles assuntos nas negociações. No entanto, aquando das eleições presidenciais nos EUA, um tema muito aflorado foi o das negociações e da assinatura do NAFTA, tendo todos os candidatos, sobretudo Bush e Clinton, tomado posição e feito promessas¹²¹.

Foi neste quadro que, por iniciativa dos EUA, foram negociados e assinados os *side agreements* sobre o ambiente e a legislação laboral.

5.3.1. O *side agreement* sobre o ambiente

Apesar de se fazerem algumas referências a questões ambientais no texto do NAFTA, a grande maioria dos assuntos relacionados com esta problemática estão presentes no Acordo de Cooperação Ambiental, mais conhecido como o *side agreement* sobre o ambiente.

Este *side agreement* estabelece um conjunto de obrigações, de carácter genérico, que procuram assegurar que este processo de integração regional tenha em conta o desenvolvimento sustentável. No entanto, como Carriere (1995) salienta, estas obrigações são de tal maneira suaves que não passam de meras declarações de intenções.

¹²¹ Ver Charnowitz (1994), pp. 55: "In an October 1992 speech at North Carolina State University, Governor Bill Clinton announced his support for the NAFTA, but declared that the agreement has serious omissions regarding the environment and labor. To remedy these omissions and other deficiencies, Clinton promised to negotiate supplemental agreements with Canada and Mexico."

Uma das primeiras inovações deste acordo tem a ver com a criação da Comissão de Cooperação Ambiental, chefiada pelos responsáveis máximos, em questões ambientais, dos três países. Os cidadãos dos países membros poderão endereçar queixas ao Secretariado desta Comissão sobre eventuais questões da esfera ambiental. Este Secretariado, após fazer o levantamento da situação, terá de elaborar um relatório que será tornado público desde que dois dos três membros assim o queiram.

Uma segunda inovação relaciona-se com um mecanismo de resolução de diferendos que poderá estabelecer sanções contra os membros que não cumpram com as suas obrigações ao nível da legislação ambiental. Como se pode ver, muito depende desta Comissão e da maneira como ela desempenhará as suas atribuições, podendo a sua acção afectar, ao contrário de que afirmam alguns autores¹²², alguns sectores e indústrias dos membros.

5.3.2. O *side agreement* sobre legislação laboral

Na primeira página do preâmbulo do NAFTA encontra-se a seguinte afirmação - “*the three parties are resolved to (...) protect, enhance and enforce basic workers’ rights*”. No entanto, tal como vimos atrás no caso do ambiente, é através de um *side agreement* que todos os assuntos relativos à legislação laboral são tratados.

Ambos os *side agreements* têm a mesma génese e funcionam de uma maneira muito semelhante, existindo uma Comissão (*North American Commission on Labor*) que foi criada em paralelo com a NACE, e um esforço de harmonização em termos de legislação laboral.

Antes de haver uma harmonização da legislação laboral, é necessária a negociação entre as partes, que deverá, no entanto, respeitar alguns princípios essenciais - primeiro, erradicar o trabalho infantil; segundo, evitar condições degradantes de trabalho; e, terceiro, defender o direito à luta sindical. Como afirma Charnowitz (1994), esta legislação laboral já tem um quadro legal muito desenvolvido graças ao papel do OIT (desde 1919), ao contrário do que acontece com o ambiente, em que se dão os primeiros passos.

¹²² Ver Hufbauer (1994), pp. 16: “*The North American Commission for the Environment (NACE) success (or failure) in providing a forum for consultation and convergence of environmental standards will be far more consequential than its role in applying trade remedies or other sanctions against badly-behaving firms or industries.*”

5.4. Motivações por parte dos EUA e Canadá

Para o México a assinatura do NAFTA representava o reconhecimento de um enorme esforço desencadeado no início da década de oitenta no sentido de reformar a sua economia direccionando-a para a liberalização.

As motivações dos EUA e do Canadá estavam relacionadas, sobretudo, com a abertura do mercado mexicano e de alguns sectores altamente protegidos, casos da energia, indústria automóvel e telecomunicações. No entanto, há que salientar que os grandes interessados na integração do México num PTA, eram os EUA, o que contrastava com a pouca motivação que o Canadá demonstrava, uma vez que o seu volume de comércio e investimento no México, eram muito diminutos, situação que ainda se mantém actualmente. Porém, para os EUA fazia grande sentido alargar o CUSFTA ao México uma vez que este era um importante parceiro comercial para além de constituir um grande destino de IDE norte-americano, e, sobretudo, um importante mercado que ainda continuava pouco acessível para as empresas norte-americanas¹²³. Este alargamento possibilitará um aumento das exportações dos EUA para o México, uma vez que eliminará barreiras ao comércio que existiam na economia mexicana, o que possibilitaria às empresas dos EUA aumentar as suas exportações, o que também se reflectiria no emprego norte-americano.¹²⁴

Com o NAFTA, as empresas norte-americanas poderiam tirar vantagens das economias de escala que derivam do facto de existir um espaço com cerca de 360 milhões de consumidores que, em virtude de apertadas regras de origem e de conteúdo regional, afasta de certa forma eventuais empresas de países terceiros daquele mercado. Com aquelas economias de escala as empresas multinacionais norte-americanas serão mais competitivas face às suas congéneres estrangeiras, podendo enfrentar mais facilmente a sua concorrência. Para Hufbauer (1994), O NAFTA também levaria as empresas norte-americanas a reorganizar as suas estruturas de produção, tirando partido do facto de no México existirem vantagens, sobretudo ao nível de mão-de-obra barata e abundante, para daí tirarem vantagens que as tornarão mais competitivas nos mercados internacionais¹²⁵.

Um outro aspecto importante diz respeito ao facto da maioria dos produtos mexicanos já terem livre acesso ao mercado dos EUA, enquanto o mesmo não acontecia com os produtos

¹²³ Ver Hufbauer (1994), p. 3.

¹²⁴ Ver Schott (1994), pp. 5-7.

norte-americanos exportados para o México, apesar deste ter em meados dos anos oitenta, no âmbito do GATT, reduzido as suas tarifas às importações. Segundo Schott (1994), o NAFTA não requeria grandes alterações das políticas dos EUA nem grandes concessões, uma vez que cerca de 60% dos produtos mexicanos já tinham livre acesso ao mercado daquele país devido a um generoso sistema tarifário no âmbito do Sistema Generalizado de Preferências (SGP) a aos Programas ligados ao aperfeiçoamento activo. Desta forma o NAFTA viria também beneficiar as empresas norte-americanas uma vez que os seus produtos, com algumas excepções, passariam a ser exportados sem sobre eles incidirem quaisquer tarifas ou barreiras não-tarifárias, podendo assim alcançar um mercado em crescimento.

Por outro lado, o NAFTA vem de encontro aos objectivos norte-americanos em termos de política internacional. Como vimos anteriormente, uma das motivações que levaram as autoridades mexicanas a assinar este Acordo dizia respeito ao facto deste dar uma importante credibilidade às reformas que tinham sido implementadas no início dos anos oitenta. Por seu lado, uma das motivações para os EUA assinarem este Acordo advém da crença que aquele conduzirá à irreversibilidade das reformas implementadas pelas autoridades mexicanas, impulsionando e consolidando o processo democrático mexicano, o que se reflectirá em termos de estabilidade política na região.¹²⁶

Já para o Canadá, o NAFTA é importante na medida em que vai mais longe que o CUSFTA, sobretudo na clarificação do método de cálculo do conteúdo regional, e na consolidação da impossibilidade de concorrência externa na indústria cultural canadiana, que já tinham sido alcançada anteriormente naquele acordo. Para além disto, o NAFTA vem melhorar consideravelmente o acesso dos produtos canadianos ao mercado mexicano, para além de expandir as oportunidades de negócios para as suas empresas em sectores chave mexicanos como os da indústria automóvel, serviços financeiros e mercados públicos.

¹²⁵ Ver Hufbauer (1994), pp. 3;

¹²⁶ Ver Hufbauer (1994), p. 6. Ver Schott (1994), pp. 5-6.

5.5. *Impacto sobre os membros*

Um dos factores que conduziram ao aceso debate que se travou, e que ainda se trava, entre apoiantes e opositores do NAFTA refere-se ao impacto que este terá sobre as economias dos diferentes membros.

Aquando da negociação e assinatura do CUSFTA, houve no Canadá um amplo debate e discussão pública enquanto nos EUA tinha existido um certo alheamento, por parte de organizações norte-americanas e dos cidadãos em geral, em relação àquele Acordo e às suas implicações. No entanto, o NAFTA deu lugar a um grande debate nos EUA, sobretudo acerca das suas possíveis implicações, ao passo que no Canadá os cidadãos demonstraram um grande desinteresse por este Acordo.¹²⁷

O desinteresse dos canadianos face ao NAFTA espelha a importância muito pequena que o México tem para este país, sobretudo ao nível do comércio e do investimento. Em relação ao CUSFTA, os canadianos já se mostravam mais interessados, uma vez que este Acordo era visto como uma ameaça para o seu sistema de segurança social. Por outro lado, o facto dos EUA serem um grande parceiro comercial e, ao mesmo tempo, fonte e destino de elevados investimentos, tornavam aquele Acordo muito importante.

Em relação aos EUA, o desinteresse que rodeou a negociação e assinatura do CUSFTA justifica-se pela grande integração que já existia entre ambos os países e pelo facto do Canadá não representar uma ameaça aos interesses norte-americanos. Por outro lado, apesar do Canadá e os EUA serem grandes parceiros comerciais e de investimento, a dependência do primeiro face aos EUA era muito maior, do que a deste face ao Canadá. Já no que respeita ao NAFTA, a polémica à volta deste Acordo foi muito maior em virtude do México representar algumas ameaças para os norte-americanos. Em primeiro lugar, é um país em desenvolvimento, donde é originário um importante movimento de imigração legal e clandestina. Em segundo lugar, possui, em abundância, mão-de-obra não qualificada barata, o que poderá atrair imensas empresas baseadas nos EUA para o México.

Entre os grandes opositores ao NAFTA encontravam-se as organizações ambientalistas e as organizações sindicais. Os ambientalistas baseavam-se em argumentos como o facto das *maquiladoras* mexicanas, estabelecidas na zona fronteiriça com os EUA, não respeitarem o

meio ambiente em virtude da legislação ambiental mexicana ser insuficiente, para além das autoridades mexicanas não a fazerem cumprir de uma forma eficaz¹²⁸.

Por seu lado, as organizações sindicais dos EUA também se opuseram ao NAFTA, lançando argumentos que preocuparam muitos americanos e fizeram eco na campanha presidencial de Ross Perot. Em primeiro lugar, temia-se que o facto de existir mão-de-obra não qualificada barata em abundância no México, o que significaria o fim para muitos postos de trabalho nos EUA, sobretudo empregos sem qualquer especialização e qualificação. Em segundo lugar, a existência de mão-de-obra barata aliada a uma legislação laboral também algo permissiva, levaria muitas empresas norte-americanas a deslocarem-se para o México, dando azo a ainda mais desemprego nos EUA. Apesar de algumas destas preocupações serem fundadas¹²⁹, a verdade é que foram amplamente exageradas¹³⁰, para se tirarem dividendos políticos.

Para além do debate existente a nível político e público, a nível académico também se notou uma acesa discussão, sobretudo entre os defensores do regionalismo, e ao mesmo tempo do NAFTA, e os defensores do multilateralismo. Um primeiro ponto em que ambas as partes parecem estar em desacordo é no que se refere aos *side agreements* relacionados com o ambiente e com legislação laboral. O Executivo dos EUA por forma a obter, por parte do Congresso norte-americano, a autoridade (chamada *fast-track*) necessária para poder negociar e assinar o NAFTA, teve de ceder às pressões exercidas pelos grupos ambientalistas e sindicais, pelo que impôs estes *side agreements* aquando da negociação do NAFTA.

De facto, o que se encontra por detrás destes *side agreements*, são interesses proteccionistas reivindicados por aquele grupos, o que vem motivar alguma preocupação pelo facto destes exigirem, aos membros, o cumprimento de apertada normas ambientais e laborais que, no caso de não cumprimento, dará azo a sanções, o que poderá ter o mesmo efeito

¹²⁷ Ver Lawrence (1995), p. 72.

¹²⁸ Ver Lawrence (1995), pp. 72-73.

¹²⁹ Ver Wilson (1998), p. 28: "In other words, maquiladoras are the runaway shops that have been taking over assembly work previously done in the United States - providing US employers with a convenient excuse for cutting wages. (...) A study published in June 1997 by Kate Bronfenbrenner of the Cornell Scholl of Industrial Relations reports that 60 percent of union organizing efforts in the US manufacturing sector are now met with management threats to close down operations".

¹³⁰ Ver Wilson (1998), p. 29: "The flight of even a large number of plants in these low-paying, labor-intensive industries can only have a limited impact on the overall economy of a first world country. (...) Three-fourths of foreign investment and production by US based multinationals is in Western Europe, Canada and other high-wage countries."

perverso que as NTB's, podendo ser usadas de uma forma selectiva para protegerem determinado sector da concorrência dos outros membros. São estas preocupações que alguns autores evidenciam, casos de Bhagwati (1993) e Panagarya (1996).

Outros autores, como Lustig (1997), afirmam que estes acordos são insuficientes por lhes faltarem “dentes”, isto é não prevêem sanções para os membros que não os cumpram. Parece-nos que a procura de “dentes” nos acordos não é solução sobretudo para resolver os problemas relacionados com o ambiente, uma vez que os países desenvolvidos já em tempos foram depravadores ecológicos, porém actualmente não o são porque já atingiram um grau de desenvolvimento económico que lhes permite respeitar o meio ambiente, para além de terem deslocalizado indústrias potencialmente poluidoras para países em desenvolvimento. É aliás o caso de muitas indústrias oriundas dos EUA que se estabeleceram no México ao abrigo do Programa das *maquiladoras*. Numa óptica de curto prazo, é muito ingrato estes países terem de respeitar padrões ambientais ditados pelos países desenvolvidos, sem terem ainda atingido um estágio de desenvolvimento económico que permita respeitar esses padrões de uma forma natural e por sua própria iniciativa numa óptica de desenvolvimento sustentável. Ao não terem preocupações ambientais e ao permitirem que empresas multinacionais tirem vantagens da depreciação ambiental, estes países estão a incorrer em custos sem disso se aperceberem. Desta forma, se os países em desenvolvimento acautelarem a defesa do ambiente, defendendo os princípios do desenvolvimento sustentável, estarão a gerar efeitos positivos a longo prazo.

No que respeita à legislação laboral mexicana, ela é cumprida de uma forma muito pouco eficaz, uma vez que o México ainda não é uma democracia consolidada¹³¹ e os sindicatos existentes estão intimamente ligados ao PRI, não dispondo da necessária autonomia e isenção para possuir uma boa capacidade reivindicativa e de defesa dos trabalhadores mexicanos. Perante esta situação, parece que para as autoridades mexicanas o importante é manter a máxima - *bad jobs are better than no jobs* - e dessa forma não se tem envolvido muito no reforço e na fiscalização da legislação laboral porque poderia afastar potenciais investidores interessados em aproveitar algumas das vantagens que o México actualmente dispõe, e, para este país, a atracção de IDE é um dos objectivos mais importantes.

¹³¹ Carrière (1994), pp. 192-193: defende que este estágio pré-democrático do México também será um entrave ao cumprimento do *side agreement* referente ao ambiente.

Se no entanto, o que está por detrás destes *side agreements* e do capítulo do NAFTA referente à propriedade intelectual, é o argumento da harmonização de políticas, então deveria-se negociar a nível multilateral e não bilateral, uma vez que só se negociar a nível bilateral, caso do NAFTA, o México ficará em desvantagem em relação aos outros países em desenvolvimento seus competidores que continuarão a não respeitar essas políticas.

Um aspecto fulcral neste debate é o do acesso aos mercados, em termos de comércio de mercadorias. Uma grande parte dos produtos mexicanos¹³² já tinham acesso livre ao mercado dos EUA antes da assinatura do NAFTA, ao abrigo do Sistema Generalizado de Preferências das rubricas que prevêem o aperfeiçoamento activo (caso dos produtos originários das *maquiladoras*). Pelo contrário, os produtos norte-americanos não tinham livre acesso ao mercado mexicano, apesar deste país ter reduzido substancialmente, no âmbito do GATT, as suas tarifas aduaneiras. Desta forma, em termos de acesso aos mercados, o grande interesse era dos EUA, uma vez que assumia grande importância ter acesso ao mercado mexicano que era de razoável dimensão e se encontrava em grande desenvolvimento, o que poderia trazer grandes vantagens, em termos de economias de escala, para as empresas norte-americanas. No entanto, segundo Panagarya (1996), ao passo que o NAFTA não exigiu grandes concessões por parte dos EUA, em termos de acesso ao seu mercado visto que já estava praticamente liberalizado, já o México teve de proceder a muitas concessões por forma a permitir o acesso livre dos produtos canadianos e norte-americanos ao seu mercado, o que em termos estáticos, teria um impacto negativo neste país, visto que, por um lado, perderia os rendimentos que advinham da cobrança de tarifas aduaneiras, e, por outro lado, as empresas mexicanas perderiam em termos de protecção¹³³. Um argumento interessante contra este acima citado, vem de Lustig (1997) que afirma que neste caso só se pensa nos produtores e não nos consumidores, porque para os últimos, o fim das tarifas aduaneiras representa, em termos estáticos, um ganho de bem-estar.

Por outro lado, Panagarya (1996) afirma que houve um exagero em relação aos ganhos que o México retiraria do acesso ao NAFTA, sobretudo no que se refere a argumentos como o de proteger o México de acções *anti-dumping* por parte dos EUA, ou o facto de que esta adesão dar credibilidade às reformas mexicanas. No entanto, apesar do NAFTA não

¹³² De notar no entanto, que estas legislações especiais (caso do SGP e das rubricas que prevêem o aperfeiçoamento activo) são algo limitadas, havendo muitos produtos que permaneciam sem um livre acesso ao mercado dos EUA.

inviabilizar a tomada de acções *anti-dumping* por parte dos EUA em relação ao México, a verdade é que com este Acordo haverá uma maior coordenação entre os países membros, tornando assim mais difícil a tomada daquele tipo de acções. Por outro lado, como afirma Lawrence (1995), as autoridades mexicanas estavam algo desapontadas com o facto de não ter havido o aumento de IDE no México após este ter reduzido substancialmente as suas tarifas e ter levado a cabo profundas reformas no sentido da liberalização económica. Portanto, a ideia que Panagarya defendia de que na esfera multilateral o México obteria todos os benefícios que serão obtidos através do NAFTA, sendo, desta forma, desnecessário criar um PTA, parece ter sido contrariada por Lawrence.¹³⁴

Porém, os efeitos mais importantes e esperados são os dinâmicos, sobretudo ao nível do investimento, do emprego e do comércio. Apesar de terem passado somente quatro anos desde a entrada em vigor do NAFTA, os resultados parecem positivos, embora o México tenha passado por uma crise cambial que veio afectar a verdadeira percepção da forma como este Acordo teve impacto na sua economia. Segundo Lustig (1997), o impacto do NAFTA sobre o emprego nos EUA tem sido positivo, tendo aí sido criados 2,5 milhões de empregos todos os anos desde a assinatura daquele Acordo, apesar de haver alguns efeitos de flexibilidade salarial no sentido de uma baixa, sobretudo nos salários dos trabalhadores menos qualificados ou especializados. Também não convém esquecer que os EUA têm passado por anos de grande crescimento económico, pelo que aquele número de empregos não são originados somente pelo NAFTA.

Já no que diz respeito às exportações norte-americanas, a mesma autora diz-nos que a diferença que existe entre as duas economias (cerca de 25 para 1) limitará um pouco o impacto do NAFTA, apesar do comércio entre os membros NAFTA ter vindo a crescer para níveis recorde.¹³⁵ No entanto a balança comercial mexicana registava em 1993 (antes do NAFTA) um défice de 2,4 milhares de milhões de USD para com os EUA, para em 1996 (depois do NAFTA) apresentar um superavit de 13,1 milhares de milhões de USD, o que se pode atribuir não só ao NAFTA mas também à crise do *peso*, que conduziu à depreciação da moeda

¹³³ Ver Panagarya (1996), pp. 512-513.

¹³⁴ Ver Lawrence (1995), p. 68.

¹³⁵ Segundo Lustig (1997), p. 608: no ano de entrada em vigor do NAFTA o comércio entre os membros cresceu 17% em relação ao ano anterior, atingindo o recorde de 350 biliões de USD, dos quais 100 biliões respeitavam somente ao comércio entre os EUA e o México.

mexicana, tornando as exportações mexicanas mais competitivas e tendo um efeito perverso sobre as importações.

Em termos de investimento no México, segundo Lawrence (1995), o impacto foi muito positivo logo quando começaram as negociações do NAFTA, tendo no entanto, sobretudo ao nível dos investimentos em carteira, caído nos anos de 1993 e 1994 originando a crise do *peso*. Em termos de IDE, sobretudo o de origem norte-americana tem evoluído de uma forma muito favorável, tendo atingido uma média anual, entre 1994 e 1996, de 8 biliões de USD.

Apesar dos resultados empíricos indicarem que o impacto do NAFTA sobre os membros tem sido positivo, importa referir que este Acordo ainda é muito recente para se ter uma percepção nítida acerca dos seus impactos, sobretudo no caso do México, uma vez que este sofreu uma crise cambial que veio afectar esses resultados. Da mesma forma, dado o curto espaço de tempo, não se podem distinguir os efeitos directamente relacionados com a entrada em vigor deste Acordo daqueles efeitos meramente conjunturais.

6. O IMPACTO DO NAFTA SOBRE AS MAQUILADORAS

6.1. Legislação do NAFTA referente às maquiladoras

Se analisarmos o texto deste Acordo chegamos à conclusão de que não existe nenhum artigo que faça referência ao fim do Programa que deu origem às *maquiladoras* e que enquadra as suas actividades. Lawrence (1995) afirma que o NAFTA dita o fim daquele Programa, mas as únicas referências que se fazem às *maquiladoras* estão presentes no Anexo 1, em que se estabelece um calendário que permite a estas indústrias a totalidade da sua produção no mercado mexicano no ano de 2002, e no Anexo 300-A Apêndice B, referente aos têxteis e ao vestuário, que prevê a continuação da aplicação do Decreto para o fomento e operação da indústria *maquiladora* de exportação de Dezembro de 1989.

Uma das características das *maquiladoras*, que tínhamos visto no capítulo III, era de que elas operavam num enclave à parte da restante economia mexicana, sendo um facto que a sua produção não poderia ser vendida no mercado nacional. Esta situação fazia sentido quando a economia mexicana prosseguia uma estratégia de substituição de importações e se encontrava fechada ao investimento e ao comércio externo. Quando, em meados dos anos oitenta, o México enveredou por transformações profundas e iniciou um processo de liberalização, este Programa sofreu alterações, possibilitando a venda até 50% da produção das *maquiladoras* no mercado interno.

No entanto, no Anexo 1 do NAFTA, existe uma calendarização que prevê que no espaço de 8 anos, contados a partir da data de entrada em vigor do Acordo, toda a produção originária destas indústrias poderá ser vendida no mercado mexicano. São introduzidas alterações ao Decreto para o fomento e operação da indústria *maquiladora* de exportação que só previa, até à data do Acordo, a venda de 50% da produção desta indústria no mercado mexicano. Portanto, ao contrário do que diz Lawrence (1995), este Programa manter-se-á, pelo menos, por mais 8 anos, o que poderá evitar eventuais choques no resto da economia mexicana.

Para Grugel (1996) o NAFTA significará o fim do regime de excepção para as *maquiladoras*, uma vez que após este Acordo as barreiras tarifárias e não-tarifárias serão eliminadas para a generalidade dos bens. Portanto, segundo este autor, o NAFTA não prevê o fim da indústria *maquiladora* mexicana, mas introduz alterações ao nível do acesso aos

mercados e ao nível do investimento, pressupondo que estas deixem de estar à parte da restante economia como acontecia até aqui.

Este ponto parece-nos o mais importante, e que descreve, em termos gerais, o impacto que o NAFTA terá sobre a indústria *maquiladora* mexicana, isto é, não acabará com o regime de excepção a elas concedido, mas esse regime passará a ser aquele que se aplicará à generalidade da economia mexicana, acabando com aquela perspectiva de enclave que até aqui acontecia.

No entanto, este impacto é o que mais facilmente se pode ver, havendo outros que atingirão esta indústria sem que se tornem mais visíveis. Esses outros impactos são originados através dos *side agreements* negociados por iniciativa dos EUA, dando voz a *lobbys* que receavam que a assinatura do NAFTA se reflectiria nos postos de trabalho sobretudo indiferenciados e no meio ambiente.

Estes *side agreements* poderão ter um impacto maior sobre as *maquiladoras* mexicanas do que o próprio NAFTA em si, uma vez que aqueles visam, de uma forma particular, esta indústria mexicana bem como a área onde estas se localizam. O *side agreement* referente ao ambiente refere-se com especial atenção aos problemas ambientais que atingem a zona fronteiriça entre os EUA e o México, que derivam da operação das *maquiladoras* e do crescimento caótico das cidades mexicanas onde aquelas indústrias se localizam.

O *side agreement* referente à legislação laboral vem também, de uma forma indirecta, afectar as *maquiladoras*, uma vez que se destina a harmonizar e fazer cumprir, por parte dos membros NAFTA, a legislação laboral. Apesar deste acordo se referir aos membros NAFTA no geral, a verdade é que incide sobretudo sobre o México, uma vez que este país é aquele que tem mais dificuldades no cumprimento deste tipo de legislação, sendo mesmo acusado por grupos sindicais norte-americanos de praticar *dumping* social.

As *maquiladoras* mexicanas que até aqui tiravam vantagens do facto do movimento sindical mexicano ser muito débil, da legislação laboral ser algo permissiva, e, sobretudo, desta não ser cumprida pelas empresas nem feita cumprir pelas autoridades mexicanas competentes, poderão começar a ter algumas dificuldades, uma vez que este acordo, à semelhança do outro referente ao ambiente, prevê sanções para os países membros não-cumpridores. Logicamente, a partir de agora o México procurará fazer cumprir a legislação, quer a nível laboral quer a

nível ambiental, pelo que as *maquiladoras* deixarão de ter este tipo de vantagens, o que evitará uma deslocalização de empresas norte-americanas, que interessadas somente em explorar estas vantagens, saíam dos EUA para o México.

Se bem que a curto prazo esta situação possa ter um impacto negativo sobre as *maquiladoras* mexicanas, como acima se viu, a longo prazo esse impacto poderá assumir contornos positivos. Esta situação advém do facto do México, ao respeitar estes *side agreements*, passar a ser regido por legislações mais avançadas, ao nível do ambiente e trabalho, o que significa a perda imediata de vantagens comparativas, mas o possível ganho de vantagens futuras.

6.2. Impacto do NAFTA sobre as maquiladoras

À volta do NAFTA surgiu um enorme debate envolvendo defensores do regionalismo e do multilateralismo. Os primeiros assumem que o regionalismo será um *second best*, sendo os PTA's um passo em direcção ao comércio livre, não um fim em si mesmo, e o NAFTA uma experiência muito importante. Também assistiram, com particular interesse, ao facto dos EUA retirarem o multilateralismo da sua agenda, passando agora a envolver-se em PTA's como forma de daí criar e retirar vantagens para as empresas norte-americanas e para a sua economia no geral.

Como afirma Bhagwati (1993), existe um reaparecimento do regionalismo (o segundo regionalismo), e os EUA, ao contrário do que aconteceu aquando do primeiro regionalismo em que manteve uma posição de desconfiança, demonstram agora grande interesse. É lógico que os EUA não mudaram de opinião de uma forma inocente. O NAFTA é um mercado gigantesco onde as empresas norte-americanas poderão retirar inúmeras vantagens, sobretudo ao nível das economias de escala, para enfrentar a concorrência internacional.

Neste debate também se tem afluído a questão de que o NAFTA ser uma ZCL, não com o objectivo de se caminhar em direcção ao comércio-livre à escala mundial, mas como um fim em si mesmo, sendo assim mais um bloco que se forma face à “fortaleza” Europa. Este desencadeará, na opinião dos multilateralistas, a divisão do mundo em grandes blocos com interesses antagónicos e políticas comerciais extra-bloco extremamente proteccionistas, o que conduziria a guerras comerciais, deitando por terra todos os esforços feitos na esfera do GATT e da OMC no sentido do multilateralismo.

Se bem que os regionalistas não o admitam, o que está por detrás da construção do NAFTA é a resposta, não só à UE, mas também aos que defendem a constituição de um bloco asiático. Isto explica o facto do NAFTA ser uma ZCL que liberaliza o comércio entre os seus membros mas, ao mesmo tempo, é muito adversa ao investimento e comércio de terceiros, como poderemos ver através das suas provisões, definições de produtos regionais e legislação referente ao conteúdo regional.

Mesmo para além do NAFTA ser adverso face a terceiros, também contém algumas provisões que respeitam o mercado interno, sendo algumas delas muito dúbias no que respeita ao comércio-livre que o Acordo proclama pretender atingir. Neste caso, são de destacar os

side agreements que respeitam o ambiente e o trabalho, negociados por imposição dos EUA para que ao Presidente e executivo norte-americano fosse concedida a autoridade necessária para poder negociar e assinar o Acordo.

Estes *side agreements* foram negociados pelos membros do NAFTA procurando estabelecer metas, em termos de harmonização de políticas e legislações ao nível do trabalho e do meio ambiente, procurando assim obrigar os outros membros, sobretudo o México, a adoptar medidas que evitem, por um lado, a exploração de mão-de-obra e o desrespeito pelos direitos dos trabalhadores, e, por outro, a degradação do meio ambiente. Muitos regionalistas afirmam, tal como o executivo norte-americano, que estes *side agreements* manifestam a preocupação pelos trabalhadores e pelo meio ambiente, mas porém, ambos os Acordos foram exigidos pelos poderosos grupos ambientais e sindicais norte-americanos¹³⁶, e pelo Congresso dos EUA. Se, de facto, essas preocupações fossem genuínas deveriam ser postas a nível multilateral, directamente pelo executivo norte americano, no seio da OMC e não a nível regional.

É neste quadro que podemos tirar algumas ideias em relação ao impacto que o NAFTA terá sobre esta indústria mexicana. Convém estabelecer uma distinção entre os impactos de curto e de longo prazo, visto que poderão ter efeitos contraditórios sobre a indústria *maquiladora* mexicana.

6.2.1. Impactos a curto prazo

Um dos impactos de curto prazo mais importantes relaciona-se com o acesso aos mercados. Segundo Panagarya (1996), o NAFTA será negativo para o México uma vez que os seus produtos já tinham um acesso privilegiado ao mercado dos EUA, através de mecanismos como o SGP e das rubricas aduaneiras que permitiam a importação de bens oriundos de processamento activo. No entanto, segundo aquele autor, o mesmo não acontecia com o acesso dos produtos norte-americanos ao mercado mexicano, pelo que o NAFTA vem beneficiar os EUA.

¹³⁶ Ross Perot quando a sua campanha de candidatura para a Presidência dos EUA foi um dos grandes críticos do NAFTA, defendendo que este Acordo conduziria à perda de inúmeros postos de trabalho para o México.

Seguindo este raciocínio, em termos de acesso ao mercado dos EUA, o NAFTA não iria trazer grandes benefícios ao México, antes pelo contrário, poderia ter alguns efeitos negativos. Em primeiro lugar, o México não obteria um melhor acesso ao mercado dos EUA porque já o tinha, podendo, até deixar de o ter em virtude da complexa e exigente legislação referente à definição de produto originário e ao conteúdo regional. Em segundo lugar, pelo facto de permitir a entrada de produtos norte-americanos sem a imposição de tarifas, perderiam-se os rendimentos originados por essas mesmas tarifas.

Apesar destes argumentos sofrerem alguma contestação, sobretudo pelo facto de uma grande parte dos produtos mexicanos não terem acesso ao mercado dos EUA antes da assinatura do NAFTA (porque quer o SGP quer as rubricas aduaneiras que prevêm o processamento activo têm um alcance limitado), podem ser um bom ponto de partida para analisarmos o impacto do NAFTA nas *maquiladoras* mexicanas.

Os produtos originários daquela indústria estavam sujeitos a um regime aduaneiro que permitia a exportação de bens finais e intermédios para os EUA, estando somente sujeitos ao pagamento de tarifas que incidiam sobre o valor acrescentado. Assim, as exportações das *maquiladoras* mexicanas encontravam-se ligadas a um regime privilegiado, que lhes permitia ter um acesso ao mercado dos EUA, pelo que chegamos à conclusão de que o NAFTA não terá impacto sobre esta indústria a esse nível.

Por outro lado, como esta indústria está fortemente virada para a exportação, sobretudo para os EUA, esta questão de acesso aos mercados assume grande importância, e as exigentes regras, presentes no NAFTA, referentes ao conteúdo regional e aos bens originários, passam a ter um papel preponderante na actividade das *maquiladoras*. Apesar de, na sua grande maioria, serem de origem norte-americana e mexicana, existe um certo número de *maquiladoras* de origem terceira. Ora, estas últimas não cumprem, nem terão capacidade de cumprir aquelas regras de conteúdo regional e de bens originários, porque no momento que o fizessem poderiam estar a pôr em causa toda uma organização de produção assente à escala mundial. Desta forma, o NAFTA terá aqui um impacto negativo, porque afastará o investimento de algumas empresas multinacionais que se poderiam interessar pelo estabelecimento no México ao abrigo do Programa das *maquiladoras*, e provocará o desinvestimento das que já estavam presentes e, que perante estas regras, chegam à conclusão de que será inviável prosseguir no país.

Uma variável na qual o NAFTA parece ter um impacto positivo no México é o IDE. Apesar do México ter levado a cabo uma reforma estrutural na sua economia abrindo-a ao exterior e feito alguns esforços de liberalização ao nível do comércio e do investimento, a verdade é que não conseguiu atrair o volume de IDE que pretendia. Neste quadro, a integração do México no NAFTA pareceu, para as autoridades mexicanas, uma boa oportunidade para dar credibilidade às reformas implementadas, o que poderia ter um impacto positivo nas expectativas, conduzindo ao aumento de IDE. A verdade é que, segundo Lawrence (1995), desde que se iniciaram as negociações houve um aumento substancial do IDE no México.

Tomando em conta este facto, o NAFTA teve um impacto positivo sobre as *maquiladoras* mexicanas, uma vez que as negociações do NAFTA iniciaram-se em 1991, o que coincide com o período em que houve um maior crescimento desta indústria. Se bem que não poderemos afirmar que existe, de facto, uma causalidade, a verdade é que esta indústria sofreu nessa altura um grande desenvolvimento em número de empresas, de empregados e em termos de exportações, importações e valor acrescentado.

Para além do acesso aos mercados e do IDE, um outro aspecto de grande importância para a indústria *maquiladora* mexicana tem a ver com os *side agreements*.

Em primeiro lugar, o *side agreement* que se refere ao ambiente está muito orientado para a área junto à fronteira entre os EUA e o México, que em virtude da actividade das *maquiladoras* conheceu um grande crescimento.

Desde a criação do Programa de Industrialização da Fronteira Norte do México que as *maquiladoras* se começaram a estabelecer na área aproveitando (como já vimos no terceiro capítulo) determinadas vantagens, entre as quais se encontrava o facto da legislação ambiental ser permissiva, bem como o facto das autoridades mexicanas não a fazerem cumprir nem aplicarem sanções aos que não a cumpriam. Este facto, é perfeitamente compreensível, uma vez que as *maquiladoras* criam postos de trabalho na região, para além de serem uma fonte de IDE e de rendimento para empresas locais. Logo, para as autoridades mexicanas a atracção deste tipo de indústrias para uma ZAA, tem os seus custos e um deles reflecte-se na degradação do meio ambiente, que deriva, não só das actividades industriais, mas também da

aglomeração populacional que está agregada ao estabelecimento daquelas indústrias em áreas que não estavam preparadas, em termos de infraestruturas.

Assim sendo, este *side agreement* sobre o ambiente terá um impacto negativo sobre as *maquiladoras* mexicanas, uma vez que as autoridades mexicanas ao imporem, e fazerem cumprir, legislação ambiental mais apertada, a fim de evitarem eventuais sanções por parte dos outros membros do NAFTA (sanções essas previstas no *side agreement*), estarão a acabar com algumas das vantagens que aquela indústria tem face a outras ZAA. Convém sublinhar que se este *side agreement* sobre o ambiente (tal como acontece com o referente ao trabalho) fosse negociado a nível multilateral, e não somente a nível regional como aconteceu, então o seu impacto já não seria negativo, uma vez que tal afectaria as *maquiladoras* mexicanas tal como afectaria todas as outras ZAA. Porém tal não acontece, pelo que as *maquiladoras* saiam prejudicadas, uma vez que terão de cumprir algo que outras ZAA continuarão a desrespeitar.

Um outro ponto que está em grande ligação com o anterior é aquele que se refere à mão-de-obra mexicana e à legislação laboral. O México é um país no qual não existe a alternância política que caracteriza os regimes democráticos, havendo um partido - PRI - que governa os destinos do país desde há décadas e que elege um presidente sem haver candidatos alternativos. Esta situação faz com que haja pouca transparência, em termos políticos, o que se reflecte ao nível das ligações existentes entre este partido e os sindicatos mexicanos. No México existem vários sindicatos, mas, contudo, estes não defendem os interesses dos trabalhadores, tal como acontece na generalidade dos países democráticos nos quais existe uma clara demarcação entre os interesses sindicais dos trabalhadores e o poder político. Existe, portanto, uma certa convivência entre o poder político e os sindicatos, não sendo estes mais que uma extensão do PRI, não defendendo os interesses dos trabalhadores¹³⁷, nem fazendo cumprir a legislação laboral existente.

Toda esta situação passa a ser uma vantagem para a indústria *maquiladora*, uma vez que os sindicatos ao não protegerem os trabalhadores, limitam a sua capacidade reivindicativa e o seu poder negocial, pelo que as empresas multinacionais podem operar sem grandes problemas a este nível. Desta forma, para além dos salários serem muito baixos, existem uma

¹³⁷ Ver Office of Technology Assessment (1992), p. 69: "Mexico has been a one-party state since 1929, in part because of votes assured through the longstanding alliance between the PRI-affiliated (or official) labor movement and the national political leadership. (...) Union Members received government-subsidized housing,

série de vantagens¹³⁸ que decorrem do facto dos trabalhadores não estarem convenientemente organizados em movimentos sindicais genuínos.

Com o NAFTA toda esta situação é posta em causa, uma vez que o *side agreement* respeitante à legislação laboral reforçará o respeito pelos direitos dos trabalhadores bem como sindicatos mais independentes do poder político, e logo mais reivindicativos e com uma maior aceitação entre os trabalhadores. Assim, apesar de ser um factor positivo para os trabalhadores mexicanos e para os seus direitos, para as *maquiladoras* é um factor negativo. Toda a acção do Governo mexicano junto dos sindicatos, foi com o objectivo de criar postos de trabalho fosse de que maneira fosse, mesmo correndo riscos de ser acusado de fazer *dumping* social, uma vez que para este - *bad jobs are better than no jobs*. Esta situação levantada por este *side agreement* vem afectar um ponto que era visto pelas empresas multinacionais como uma vantagem - a existência abundante de mão-de-obra barata e sem protecção sindical.

Desta forma, e à semelhança do que se passa com o *side agreement* sobre o ambiente, se os assuntos relativos à legislação laboral fossem abordados a nível multilateral, em vez de a nível regional, este *side agreement* sobre o trabalho não seria negativo para a indústria *maquiladora* mexicana.

6.2.2. Impactos a longo prazo

Para além dos efeitos originados pelo NAFTA a curto prazo, e que rapidamente se vão diluir, existem outros a longo prazo, entre os quais destacamos os *side agreements*. Como já vimos anteriormente, estes acordos terão, a curto prazo, um impacto negativo sobre a indústria *maquiladora* mexicana, mas numa óptica de longo prazo o mesmo poderá não acontecer.

Ambos os *side agreements* procuram estabelecer quadros normativos mais avançados nas áreas do ambiente e do trabalho, pelo que, a curto prazo tenderão a penalizar o país que tem mais dificuldade em cumprir este tipo de legislação - o México, e a indústria que maior partido tirava desta situação - a *maquiladora* de exportação. Numa óptica de longo prazo, o facto de se adoptarem normas ambientais e laborais mais exigentes e avançadas, será algo de

health care, and basic foodstuffs. When opposition elements threatened PRI-affiliated unions, several mexican presidents have employed force against them".

muito positivo, uma vez que, estaremos a dar um salto qualitativo que no futuro poderá dar os seus frutos.

Um salto qualitativo na indústria *maquiladora* não significará somente a atracção de indústrias menos poluentes e respeitadoras da legislação ambiental. Inerente a um salto qualitativo está a deslocalização, por parte das empresas multinacionais, de processos produtivos que utilizem tecnologias mais evoluídas, que requeiram uma maior qualificação e especialização da mão-de-obra, e que possibilitem a integração de empresas domésticas a montante. Esta situação reforçaria os laços entre as *maquiladoras* e as empresas locais, permitindo transferências de tecnologia recente e uma maior incorporação de *inputs* locais no produtos finais, o que, dada a dimensão actual desta indústria, geraria efeitos positivos para o México. Um cenário sugerido por Grugel (1996) vai neste sentido.

6.2.3. Cenário possível

As *maquiladoras* mexicanas sempre estiveram em grande interligação com o mercado norte-americano, sendo este, de longe, o maior destino dos seus produtos e origem de IDE. As empresas norte-americanas sempre exploraram as vantagens que esta indústria tinha, mas havia, e ainda há, uma vantagem que se destaca por ser a mais importante para a maioria daquelas empresas - a mão-de-obra barata. Desde o aparecimento da indústria *maquiladora* de exportação, que o México pouco mais ganhava do que o emprego criado por esta, uma vez que se dedicava exclusivamente à produção de bens trabalho intensivos. No entanto, na década de oitenta notou-se um esforço no sentido de diversificar esta indústria conduzindo-a para actividades que tivessem uma maior incorporação de valor. Este facto, segundo Grugel (1996), tem originado um debate à volta da forma como o investimento, que é feito nas *maquiladoras*, poderá contribuir para o desenvolvimento nacional, possibilitando transferências de tecnologia, *know-how* e estimular a produção local.

Neste contexto, o México estaria interessado em apostar no *upgrade* tecnológico destas indústrias tornando-as capital intensivas. A liberalização económica e a adesão ao NAFTA não foram desejadas só com a intenção de atrair o investimento estrangeiro, mas ao

¹³⁸ Essas vantagens para as multinacionais reflectem-se sobretudo no facto de não haverem riscos de greve, para além de ser possível horários de trabalho muito extensos.

generalizar o regime de excepção concedido às *maquiladoras*, a estratégia mexicana tem como objectivo afastar o investimento estrangeiro da produção de bens trabalho intensivos, para o concentrar na produção de bens capital intensivos. Assim, segundo aquele autor, as autoridades mexicanas tornariam a indústria *maquiladora* de exportação numa indústria de alta tecnologia que teria a sua produção espalhada pelo território mexicano e não, como até aqui, concentrada somente na região fronteiriça. Esta situação poderia ajudar a reduzir as assimetrias regionais que existem dentro do México, para além de acarretar vantagens ao nível ambiental pelo facto de deixar de pressionar a região fronteiriça a esse nível.

Esta visão parece ser algo arrojada, uma vez que o México não detém vantagens comparativas quando falamos da produção de bens capital intensivos. Como já vimos anteriormente, a grande vantagem do México diz respeito à abundância de mão-de-obra barata, o que torna este país interessante para a produção de bens trabalho intensivos, e é por isso que muitas empresas para ali deslocalizam a sua produção, ou determinadas fases do processo produtivo.

Por outro lado, existe uma grande falta de mão-de-obra qualificada e especializada, pelo que ao avançar-se para a produção de bens capital intensivos o México terá que realizar um grande investimento em termos de formação, coisa que não tem sido feita.¹³⁹

Por último, o facto das *maquiladoras* estarem muito perto da fronteira com os EUA é também uma vantagem para estas empresas, uma vez que apresenta vantagens claras em termos de custos de transporte, para além de estarem perto dos centros de decisão e dos centros de R&D. Como vimos antes, muitas empresas norte-americanas mantêm nos EUA (em cidades como Los Angeles, San Diego) os seus centros de R&D, deslocalizando para sul da fronteira, as unidades de produção, ficando separadas por dezenas ou poucas centenas de quilómetros. Perante esta situação, deixaria de ser tão interessante ter uma unidade de produção no sul do México, ou num Estado mexicano mais interior, uma vez que tal se reflectiria nos custos de transporte, e as vantagens inerentes à localização desapareceriam.

No entanto, não deixa de ser importante para o futuro das *maquiladoras* e para o país que, numa época em que havia quem temesse que o México se torna-se numa gigante *maquiladora*, que o executivo mexicano pense desta maneira. Perante a situação actual, tendo

¹³⁹ Ver Office of Technology Assessment (1992), pp. 103-107.

o NAFTA como pano de fundo, parece óbvio que a longo prazo este país só tem a ganhar em tentar atrair indústrias que necessitem de mão-de-obra especializada/qualificada e que levem a cabo operações capital intensivas ou então de apreciável valor acrescentado.

Esta opção poderá afastar definitivamente aquele estigma de país em desenvolvimento, que procura atrair indústrias trabalho intensivas, através de uma ZAA, somente pelo emprego que geram, independentemente do facto destas só deslocarem actividades de pouco valor acrescentado, com poucas transferências de tecnologia, pouco recurso a fornecedores locais, ao mesmo tempo que desrespeitam a legislação laboral e a ambiental. Com este tipo de indústria, o México dificilmente poderia retirar os benefícios suficientes para obter um desenvolvimento económico sustentado e sustentável. No entanto, com indústrias capital intensivas que estabeleçam laços fortes com a economia local, o México poderá encontrar o caminho do desenvolvimento económico, ficando, somente, algumas dúvidas em relação à forma através da qual este país conseguirá realizar uma reforma desta dimensão junto da indústria *maquiladora* de exportação.

7. CONCLUSÕES

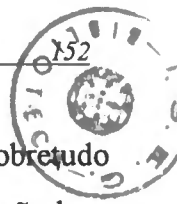
Todo o debate que surgiu à volta do NAFTA caracterizou-se pelo esgrimir de argumentos entre os defensores do regionalismo e os do multilateralismo acerca dos impactos que este Acordo teria sobre os membros e sobre países terceiros. Apesar desse debate ter aflorado muitas vertentes das economias dos membros, bem como muitos sectores e indústrias, a indústria *maquiladora* de exportação mexicana sempre foi um ponto subestimado. Essa situação poderá ficar-se a dever ao facto desta indústria ter características algo diferentes do resto da economia mexicana. Porém, pelo facto da indústria *maquiladora* estar quase exclusivamente virada para a exportação, sobretudo para os EUA, a formação do NAFTA é algo que terá sobre ela um impacto muito importante.

Da análise realizada ao longo do trabalho, podemos distinguir três fases pelas quais passou a indústria *maquiladora* de exportação mexicana, desde a criação do Programa de Industrialização da Fronteira Norte do México em 1965, até aos nossos dias.

Uma primeira fase, entre 1965 até meados dos anos oitenta, marca o seu aparecimento, numa altura em que o México levava a cabo uma política económica baseada na substituição de importações, que assentava na existência de elevadas barreiras tarifárias, e não-tarifárias, para além de obstáculos ao IDE e de monopólios estatais.

É neste contexto, de uma economia mexicana muito fechada ao comércio e ao investimento externo, que as *maquiladoras* surgem numa óptica de enclave, no qual se encontravam à parte do resto da economia mexicana. Nesta óptica, as ligações que se estabeleciam entre estas indústrias e a economia local eram muito fracas e efémeras, uma vez que aquelas empresas somente procuravam extrair vantagem dos baixos custos da mão-de-obra, da legislação ambiental e laboral insuficiente, da ineficácia das autoridades mexicanas na sua aplicação, para além dos incentivos postos à disposição pelas autoridades mexicanas ao abrigo do Programa de Industrialização da Fronteira Norte do México.

Em consequência as actividades das *maquiladoras* concentravam-se na produção de bens trabalho intensivos, com poucas transferências de tecnologia e de *know-how*. Perante esta situação, o México muito pouco ganhava para além dos empregos criados, o que era



manifestamente insuficiente, face aos problemas que aquelas indústrias colocavam, sobretudo ao nível da degradação ambiental, das necessidades de infraestruturas (para a sua fixação bem como dos seus trabalhadores e famílias), e ao nível das assimetrias regionais, que contribuíram para acentuar.

Uma segunda fase, foi aquela que se inseriu num contexto de profundas reformas estruturais iniciadas na economia mexicana em meados dos anos oitenta, e que culminou com a entrada em vigor do NAFTA em 1994.

Com efeito, em meados dos anos oitenta, o México iniciou uma série de reformas na sua economia, procurando pôr fim à política de substituição de importações até aí seguida, num esforço de liberalização e de atracção do investimento externo. Entre estas reformas estruturais, o México aderiu ao GATT, no âmbito do qual procedeu a uma redução substancial das suas tarifas aduaneiras, e à eliminação de várias barreiras não-tarifárias à importação.

Neste contexto, as *maquiladoras* viram esbater-se a óptica de enclave na qual se encontravam inseridas, passando a poder vender uma parte da sua produção no mercado mexicano, por oposição ao que acontecia na primeira situação em que a sua natureza de enclave se encontrava bem marcada, o que impossibilitava a venda da sua produção no mercado local.

Nesta fase, estas indústrias conheceram um grande desenvolvimento em termos de número de empresas, número de empregados, volume de investimento, e valor acrescentado, tornando-se na indústria mais importante, em termos de exportações mexicanas.

Porém, as reformas levadas a cabo pelo México não corresponderam às expectativas que o executivo mexicano tinha, sobretudo ao nível da atracção de investimento estrangeiro, o que levou o Presidente Salinas (1988-1994) a encetar negociações com o Presidente Bush. Foi neste quadro que se iniciaram, em 1991, as negociações do NAFTA, envolvendo também o Canadá. Estas negociações vieram reforçar os níveis de investimento no México, e da mesma forma o crescimento da indústria *maquiladora* de exportação, acentuando o seu desenvolvimento.

Uma última fase, que se refere ao nosso objecto de estudo e que respeita às *maquiladoras*, é aquela que as coloca no contexto do NAFTA, desde a sua entrada em vigor, em 1994, até aos nossos dias.

Neste novo contexto, as *maquiladoras* enfrentam novos desafios e encontram novas ameaças, uma vez que o NAFTA vem introduzir algumas alterações ao nível do acesso aos mercados e da harmonização de políticas e procedimentos. Os dados disponíveis acerca da evolução desta indústria entre 1994 e 1998, parecem indicar que o impacto tem sido positivo ao nível do número de empresas, de trabalhadores e valor acrescentado.

Uma das primeiras consequências para a indústria *maquiladora*, da entrada em vigor do NAFTA, foi o facto de perder a sua natureza de enclave, passando a estar integrada *de facto* na economia mexicana. Em termos de acesso aos mercados, este Acordo permite, salvo algumas excepções, a liberalização comercial entre os seus membros, pelo que as *maquiladoras* deixaram de ter o estatuto de excepção que tinham até então, visto que houve uma generalização desse estatuto na totalidade da economia mexicana. Desta forma esta indústria não será afectada nem beneficiada, visto que antes mesmo do NAFTA ter entrado em vigor já esta tinha livre acesso a esse mercado, através do SGP e de um enquadramento aduaneiro muito favorável às operações de aperfeiçoamento activo.

No entanto, as complexas regras de conteúdo regional e a definição de produto originário, presentes neste Acordo, já terão um impacto negativo sobre a indústria *maquiladora* de exportação. Esta situação deriva do facto de existirem muitas empresas multinacionais de origem terceira que estão a operar no México ao abrigo do Programa das *maquiladoras*, pelo que deslocalizaram a produção, ou fases do processo produtivo, para aproveitar as vantagens postas à disposição por aquele país, ao mesmo tempo que tinham um acesso privilegiado ao mercado dos EUA. Porém, perante estas apertadas regras, elas poderão deixar de estar interessadas em continuar as suas actividades no México, pelo que o NAFTA poderá conduzir a um desinvestimento por parte destas empresas.

O NAFTA, no seu texto, não faz referência a esta indústria *maquiladora* de exportação, sendo apenas referenciada em dois anexos (Anexo 300-b e Anexo 1). Porém os *side agreements* sobre ambiente e legislação laboral, negociados por imposição dos EUA, já lhe fazem referências explícitas.

Estes *side agreements*, assinados no âmbito do NAFTA, constituem uma ameaça às *maquiladoras* mexicanas porque tratarão o México, não como um país em desenvolvimento que tem naturais dificuldades em fazer cumprir legislação laboral e ambiental ao mesmo tempo que tenta atrair IDE, mas como um país desenvolvido que já atingiu um grau de desenvolvimento que lhe permite respeitar e fazer cumprir aquele tipo de legislação. Não nos podemos esquecer que o NAFTA é um acordo regional, e dessa forma o alcance destes *side agreements* será limitado à região norte-americana, pelo que enquanto o México cumpre este tipo de legislação, muitos outros países em desenvolvimento não a irão cumprir, visto que a nível multilateral não chegamos a esse nível de entendimento. Perante esta situação, o México sairá prejudicado, perdendo, em termos de competitividade, face aos outros países em desenvolvimento, mas a indústria *maquiladora* de exportação ainda sairá mais prejudicada, em virtude de muitas das vantagens comparativas que oferecia se basearem na insuficiência/inexistência de legislação ambiental e laboral, ou no seu incumprimento.

No entanto, no longo prazo parece-nos que os impactos que ambos os *side agreements* terão sobre a indústria *maquiladora* serão positivos, uma vez que contribuirão para o desenvolvimento qualitativo deste tipo de indústria. Este facto, como tivemos oportunidade de ver, poderá ser utilizado pelo México para alterar a sua estratégia face a esta indústria, por forma a que possa aproveitar as suas potencialidades.

Desta forma, parece-nos importante avaliar as possíveis opções que se põem às autoridades mexicanas no sentido de aproveitarem a dinâmica da indústria *maquiladora*. É dado adquirido que as *maquiladoras* sempre tiveram uma dinâmica própria, tendo sido responsáveis pelo grande desenvolvimento da região na qual se localizavam, a qual sempre teve um crescimento económico muito superior ao resto do país. Portanto, seria muito importante para as autoridades tirarem partido de uma indústria que ainda continua a ter grandes potencialidades, sobretudo como instrumento e factor de dinamização de outras regiões do país.

Como afirma Grugel, é intenção das autoridades mexicanas tornarem esta indústria *maquiladora* numa indústria capital intensiva, localizando-se por todo o país e não apenas na região fronteiriça. Apesar da intenção ser muito arrojada, em virtude de se querer apostar em algo em que o México não detém uma vantagem comparativa, isso não quererá dizer que seja

impossível, mas exigirá a intervenção das autoridades mexicanas em diversos pontos onde o país denota grandes dificuldades.

Em primeiro lugar, dever-se-ia apostar muito mais na formação e especialização dos seus recursos humanos, visto que é um aspecto no qual o país tem grandes lacunas, factor que tem evitado que haja um maior valor acrescentado nas operações da indústria *maquiladora*. Em segundo lugar, o México terá de apostar mais na pesquisa científico-tecnológica, por forma a poder dar um salto tecnológico, o que permitiria uma maior ocorrência de transferências de tecnologia entre as empresas *maquiladoras* e as empresas fornecedoras locais. Por último, uma vez que é de grande interesse para o México reduzir as assimetrias regionais e reduzir a aglomeração que actualmente existe na região fronteiriça (que traz inconvenientes nomeadamente a nível ambiental), seria importante ter pólos onde se fixassem *maquiladoras*, distribuídos um pouco por todo o país. Porém, a grande falta de infraestruturas é um factor que facilmente inviabilizará estas intenções, visto que poucas ou nenhuma empresa multinacionais estariam na disposição de se localizar em áreas onde as infraestruturas fossem inexistentes ou insuficientes, e as vias de comunicação não lhes permitisse chegar facilmente ao mercado dos EUA. Daí a grande importância em apostar no desenvolvimento de infraestruturas e de redes de comunicação para atrair investimento para outras localizações mais no interior do país.

BIBLIOGRAFIA

- ALVES, Maria, (1995), **NAFTA: Acordo Norte-Americano de Comércio Livre**, Direcção-Geral do Comércio, Lisboa, 24 p.
- AGUILAR, Jaime Aboites, (1994), *Disparidad económica e integración: México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte*, Georges COUFFIGNAL e Germán A. de la REZA (Eds.), **Los Procesos de Integración en América Latina**, Institute of Latin American Studies, Stockholm University (Ed.1996), pp. 75-90.
- ANDREAS, Peter, (1996), *Etats-Unis/Mexique: la face cachée de l'intégration économique*, **Problèmes Économiques**, n°2500, 25 Dez 1996, pp. 23-29.
- BALASUBRAWANYAM, V. N., (1988), *Export processing zones in developing countries: theory and empirical evidence*, David GREENAWAY (Ed.), **Economic Development and International Trade**, Macmillan, Londres, pp. 157-165.
- BALDWIN, Richard E., (1995), *The Causes of Regionalism*, **The World Economy**, Vol. Global Trade Policy 1995, pp. 135-151.
- BAZ, Aureliano Gonzalez, (1998), *What is a maquiladora?*, **Bancomext internet site**.
- BENAROYA, François, (1995), *Que Penser des Accords de Commerce Régionaux?*, **Économie Internationale**, n°65, 3^a Trimestre, pp. 99-115.
- BHAGWATI, Jagdish, (1993), *Regionalism and Multilateralism: an overview*, Ross GARNAULT e Peter DRYSDALE (Eds.), **Asia Pacific Regionalism: Readings in International Economic Relations**, (1994), Harter educational Publishers, Sydney, pp. 145-166.
- BHEENICK, Rundheersing, SCHAPIRO, Morton Owen, (1988), *Mauritius: A case study of the Export Processing Zone*,
- CARRIERE, Jean, (1994), *Trade, integration and sustainable development: The impact of Nafta on Mexico*, Weine KARLSSON e Akhil MALAKI (Eds.), **Growth, Trade and Integration in Latin America**, Institute of Latin American Studies, Stockholm University (Ed.1996), Stockholm, pp. 183-197.

- CHARNOVITZ, Steve, (1994), *Nafta's Social Dimension: Lessons From the Past and Framework For the Future*, **The International Trade Journal**, Vol.VIII, nº1, Primavera, pp. 39-72.
- COBOS, Emilio Pradilla , (1994), *México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte: El futuro en busca del presente*, Georges COUFFIGNAL e Germán A. de la REZA (Eds.), **Los Procesos de Integración en América Latina**, Institute of Latin American Studies, Stockholm University (Ed.1996), pp. 91-112.
- CORDONNIER, Christophe, (1997), *Le Mexique face aux défis de l'ALENA: Géopolitique et identité*, **Problèmes d'Amérique Latine**, No. 27 nouvelle série, Octobre-Décembre 1997, pp. 3-26.
- DEVULT, James M., (1997), *Offshore Assembly and the Dominican Republic*, **The World Economy**, Vol. Global Trade Policy 1995, pp. 135-151.
- DOROODIAN, Khosrow, BOYD, Roy G., PIRACHA, Matloob, (1994), *A CGE analysis of the impact of trade liberalization between the US and Mexico*, **AEJ**, Vol. 22, No. 4, pp. 43-54.
- FEENSTRA, Robert C., HANSON, Gordon H., (1997), *Foreign direct investment and relative wages: Evidence from Mexico's maquiladoras*, **Journal of International Economics**, No. 42, pp. 371-393.
- FRANÇOIS, Joseph F., (1996), *External Bindings and the Credibility of Reform*, **Regional Partners in Global Markets: Limits and Possibilities of the Euro-Med Agreements**, Ahmed GALAL & Bernard HOEKMAN, The Egyptian Center for Economic Studies, pp. 35-48.
- GRUGEL, Jean, (1996), *Latin America and the remaking of the Americas*, Andrew GAMBLE e Anthony PAYNE (Eds.), **Regionalism & World Order**, Macmillan Press, 1996, London, pp. 131-167.
- GRUNWALD, Joseph e FLAMM, Kenneth, (1985) **La fábrica mundial: El ensamble extranjero en el comercio internacional**, Fondo de Cultura Económica, (Ed 1991), México, VIII-341p.

HUFBAUER, Gary, (1994) *NAFTA: A Brief Assessment*, Theodore GEORGAKOPOULOS, Christos C. PARASKEPOPOULOS e Jonh SMITHIN (Eds.), **Economic Integration Between Unequal Partners**, Edward Elgar Publishing Limited, Aldershot, pp 3-34.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (Internet Site), Sistema de Cuentas Nacionales de Mexico, Cidade do México.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (Internet Site), Banco de Datos, Cidade do México.

Mexico On Line (Internet Site).

KATZ, Isaac, (1997), *L' économie mexicaine. L' impact du changement structurel*, **Problèmes d'Amérique Latine**, No. 27 nouvelle série, Octobre-Décembre 1997, pp. 97-120.

KEHOE, Timothy J., (1995), *A Review of Mexico's Trade Policy From 1982 to 1994*, **The World Economy**, Global Trade Policy 1995, pp. 135-151.

KENNEY, Martin e FLORIDA, Richard, (1994), *Japanese maquiladoras: Production organization and global commodity chains*, **World Development**, Vol 22, No. 1, pp. 27-44.

KRUGMAN, Paul (1993), *Regionalism versus Multilateralism: analytical notes*, Ross GARNAULT e Peter DRYSDALE (Eds.), **Asia Pacific Regionalism: Readings in International Economic Relations**, (1994), Harter educational Publishers, Sydney, pp. 167-178.

LAWRENCE, Robert Z., (1996), **Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration**, The Brookings Institution, Washington DC, xxvii-158p.

LLOYD, P. J., (1996), *Regional Trading Arrangements and Regional Integration*, **Asian Economic Journal**, Vol. 10, nº1, pp. 1-28.

LUSTIG, Nora C., (1997), *Nafta: Setting the record straight*, **The World Economy**, Global Trade Policy 1997, Vol.20, No. 5, August 1997, pp. 605-614.

- LUSTIG, Nora C., (1992), **Mexico - The remaking of an economy**, The Brookings Institution, Washington DC, xvii-186p.
- MCINTYRE, Jonh R., (1996), *The role of export processing zones for host countries and multinationals: a mutually beneficial relationship?*, **The International Trade Journal**, Vol.10, No. 4, Winter 1996, pp. 435-466.
- MORALES, Isidro, (1994), *Nafta and US trade policy: Regionalism as an option to foster US leverage in world trade matters*, Weine KARLSSON e Akhil MALAKI (Eds.), **Growth, Trade and Integration in Latin America**, Institute of Latin American Studies, Stockholm University (Ed.1996), Stockholm, pp. 103-122.
- MUSSET, Alain, (1997), *Mexique: nouvelle économie, vieille géographie?*, **Problèmes d'Amérique Latine**, No. 27 nouvelle série, Octobre-Décembre 1997, pp. 61-79.
- NICHOLSON, Joel D. et al, (1994), *Mexican and U.S. Attitudes Toward the Nafta*, **The International Trade Journal**, Vol.VIII, nº1, Primavera, pp. 93-115.
- OCDE, **Perspectives Economiques**, nº 55, Juin 1994, pp. 110-113.
- OCDE, **Perspectives Economiques**, nº 56, Dec. 1994, pp. 111-112.
- OCDE, **Perspectives Economiques**, nº 58, Dec. 1995, pp. 105-107.
- OCDE, **Perspectives Economiques**, nº 59, Juin 1996, pp. 129-131.
- OCDE, **Perspectives Economiques**, nº 60, Dec. 1996, pp. 112-114.
- OCDE, **Economic Surveys - Mexico**, 1998, Paris, viii-147 p.
- OFFICE OF TECHNOLOGY ASSESSMENT (1992), **US – Mexico trade: Pulling together or pulling apart?**, US Government Printing Office, Washington DC, Outubro 1992, pp. 3-130.
- OHMAE, Kenichi, (1995), **The End of the Nation State - The Rise of Regional Economies**, The Free Press, Nova Iorque, x-214p.

- PANAGARYA, Arvind, (1996), *The Free Trade Area of the Americas: Good for Latin America?*, **The World Economy**, Vol. 19, No. 5, Setembro 1996, pp. 485-515.
- PAYNE, Anthony, (1996), *The United States and its Enterprise for the Americas*, Andrew GAMBLE & Anthony PAYNE (Eds.), **Regionalism & World Order**, Macmillan Press, 1996, Londres, pp. 93-129.
- POON, Jessie P. e PANDIT, Kavita, (1996), *Pacific Trade and Regionalization, 1965-1990*, **The International Trade Journal**, Vol. 10, nº2, Verão, pp. 199-221.
- SCHOTT, Jeffrey J., (1994), *Nafta: An American Perspective*, **The International Trade Journal**, Vol. VIII, nº1, Primavera, pp. 3-8.
- SCHOTT, Jeffrey J., HUFBAUER, Gary (1992), *Implications of NAFTA for the Trade Policy in the Pacific Basin*, Ross GARNAULT e Peter DRYSDALE (Eds.), **Asia Pacific Regionalism: Readings in International Economic Relations**, (1994), Harter educational Publishers, Sydney, pp. 287-297.
- SCHWARTZ, Scott M., (1987), *The Border Industrialization Program of Mexico*, **The Southwest Journal of Business & Economics**, Vol.4, Iss. 4, Verão, pp. 1-51.
- SIEBERT, Horst, LANGHAMMER, Rolf J., PIAZOLO, Daniel, (1996), *The Transatlantic Free Trade Area: Fuelling Trade Discrimination or Global Liberalization?*, **Journal of World Trade**, Vol.30, nº3, pp. 45-59.
- SOLOCHA, Andrew, (1994), *Implications of Comparative Cost Advantages for the Nafta*, **The International Trade Journal**, Vol. VIII, nº1, Primavera, pp. 73-91.
- TORRE, Rodolfo de la, (1997), *LeMexique: inégalité, pauvreté et polarisation sociale*, **Problèmes d'Amérique Latine**, No. 27 nouvelle série, Octobre-Décembre 1997, pp. 137-154.
- UNIDO/ICIS, (1980),
- VERNON, Raymond, (1996), *Passing Trough Regionalism: The Transition to Global Markets*, **The World Economy**, Vol. 19, No. 5, Setembro 1996, pp. 621-633.

- WARR, Peter (1990), *Export Processing Zones*, Chris MILNER (Ed.), **Export Promotion Strategies: Theory and Evidence from Developing Countries**, (1990), Harvester Wheatsheaf, Hertfordshire, pp. 130-162.
- WEINTRAUB, Sydney, (1995), *The Depth of Economic Integration between Mexico and the United States*, **The Washington Quarterly**, The Center for Strategic and International Studies & Massachusetts Institute of Technology, pp. 227-238.
- WHALEN, Christopher, (1997), *Divided economy: The success of Mexico's dollar economy is concealing its domestic frailty*, Personal View, **Financial Times**, 14 Janeiro 1997.
- WILSON, David L., (1998), *Do Maquiladoras Matter?*,
- WIRMARK, David, (1994), *Comment on "Nafta and Mexico & Europe"*, Weine KARLSSON & Akhil MALAKI (Eds.), **Growth, Trade and Integration in Latin America**, Institute of Latin American Studies, Stockholm University (Ed.1996), pp. 199-203.
- ZAPATA, Francisco, (1997), *Le syndicalisme mexicain dans un contexte de crise économique et politique*, **Problèmes d'Amérique Latine**, No. 27 nouvelle série, Octobre-Décembre 1997, pp. 121-134.
- ZIMMERT, Norbert, (1991), *Industrialization and investment promotion via export-processing zones*, Axel BORRMAN & Hans ULRICH (Eds.), **Industrialization in Developing Countries**, Weltarchiv GMBH, Hamburg, pp. 472-500.